



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° 986

Bogotá, D. C., jueves, 15 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 39 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 021 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate Proyecto de Acto Legislativo número 021 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.

SÍNTESIS DEL PROYECTO

A través de este Proyecto de Acto legislativo, se pretende otorgar derechos propios de la carrera administrativa a aquellos empleados públicos que se encuentren prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera provistos en forma provisional con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004 y que a la fecha no se hayan iniciado trámites relacionados con concursos públicos de méritos para proveer dichos empleos.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

Autor: honorables Representantes *Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Alonso del Río Cabarcas, Mónica Liliana Valencia Montaña, Teresa de Jesús Enríquez Rosero, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Elbert Díaz Lozano, Christian José Moreno Villamizar y Sara Elena Piedrahíta Lyons.*

Proyectos publicados: *Gaceta del Congreso* número 562 de 2018.

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante comunicación de fecha 7 de septiembre de 2018 y notificada el día 9 del mismo mes, fuimos designados ponentes del Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, Coordinador John Jairo Hoyos García, Alejandro Alberto Vega Pérez, Édward David Rodríguez Rodríguez, Julio César Triana Quintero, Juan Carlos Wills Ospina, Juanita María Goebertus Estrada, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán Urbano.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Articulado	Contenido Proyecto de Acto Legislativo
ARTÍCULO 1°	Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución Política de Colombia
ARTÍCULO 2°	Vigencias

CONSIDERACIONES GENERALES

ANTECEDENTES

Como antecedente del presente Acto Legislativo, tenemos que ya se había intentado en 2008 una modificación con el mismo objetivo de la presente, fue el Acto Legislativo 01 del 26 de diciembre de 2008, que adicionó el artículo

125 de la Constitución Política Colombiana, donde se hizo un primer intento de: *“la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuvieran ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o encargados del sistema general de carrera, siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continuaren desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho se les asignó a los servidores de los sistemas especiales y específicos de carrera”*.

Proyecto de Acto Legislativo que fue declarado inexecutable en Sentencia C-588 de 2009 de la Corte Constitucional por considerar que el mencionado proyecto sustituyó temporal y parcialmente la Constitución Política de Colombia.

Conveniencia del Acto Legislativo.

Para entender la conveniencia e importancia de este acto legislativo, hay que mencionar el principio Constitucional de **“Confianza Legítima”** el cual la Honorable Corte Constitucional lo interpreta como: *“En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación”*¹.

Principio que actualmente se les está vulnerando a los empleados públicos que se encuentran prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de

carrera provistos en forma provisional antes de la entrada en vigencia de la ley 909 de 2004, toda vez que estos ciudadanos no han tenido un medio jurídico estable y previsible respecto del inicio de los concurso de mérito, indispensables para el acceso a los cargos públicos, es por ello que resulta necesario que este principio se pondere con aquel al cual alude el artículo 209 superior, que exige que la función pública se desarrolle *“con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad”*.

Ahora es importante comprender cuál es la naturaleza de los empleados públicos que se encuentren prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera provistos en forma provisional y la Honorable Corte Constitucional los ha entendido como: *“La provisionalidad es una forma de proveer cargos públicos “cuando se presentan vacancias definitivas o temporales y mientras estos se proveen en propiedad conforme a las formalidades de ley o cesa la situación administrativa que originó la vacancia temporal”*. Ha sido concebida como mecanismo excepcional y transitorio para atender las necesidades del servicio, cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento de los principios de eficiencia y celeridad evitando la paralización de las funciones públicas mientras se surten los procedimientos ordinarios para suplir una vacancia (en particular el concurso de méritos para empleos de carrera), lo que sin embargo *“no exime a las autoridades nominadoras de la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos del cargo”*².

Es decir, que este proyecto de acto legislativo solo beneficia a los empleados públicos que se encuentran prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera provistos en forma provisional antes de la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004, y no a los empleados públicos encargados del sistema general de carrera, como lo pretendió el Acto Legislativo 01 de 2008, pues este proyecto no está enfocado a quienes ya están en carrera administrativa, todo lo contrario va dirigido para que el ingreso a la misma. De igual forma tampoco será aplicable este Acto Legislativo, de aprobarse, a quienes estén presentando servicios en forma provisional en empleos de carrera frente a los cuales ya se hayan adelantado trámites relacionados con concursos públicos de méritos para proveer dichos empleos, en aras de no vulnerar los derechos de quienes ya se encuentran vinculados a un proceso abierto y ya han creado una expectativa frente a los mismos.

AUDIENCIA PÚBLICA

El pasado 29 de octubre, de acuerdo con la proposición presentada por la Representante Juanita María Goebertus Estrada, se desarrolló

¹ Sentencia C-131 de 2004.

² Sentencia SU-917/10.

la Audiencia Pública para el Proyecto de Acto Legislativo 021 de 2018 Cámara.

No se inscribió ningún ciudadano para participar de dicha audiencia y las personas invitadas por la proposición tampoco acudieron a la misma. El 30 de octubre de 2018, se recibió las observaciones presentada por el doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, Director (E) de la Función Pública, igualmente el 31 de octubre se recibió el comentario del comisionado Fridole Ballén Duque, de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

En sus comentarios hacen referencia a la relación del proyecto y el Acto Legislativo 01 de 2008 que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ya que presenta los mismos vicios de inconstitucionalidad citados.

A partir de los conceptos aportados en la audiencia pública consideramos pertinente presentar las siguientes consideraciones con lo cual creemos se da respuesta a las preocupaciones planteadas por Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, Director (E) de la Función Pública y el Comisionado Fridole Ballén Duque, de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

- En Colombia los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, de libre nombramiento y remoción, de elección popular y los de trabajadores oficiales.
- La figura de la provisionalidad, aparece como indispensable en el cumplimiento efectivo e ininterrumpido de las funciones propias del Estado, toda vez que se hace uso de ella cuando los cargos de carrera se encuentran vacantes de manera definitiva.
- La Corte Constitucional ha manifestado que:

“La vinculación en calidad de provisional constituye un modo de proveer cargos públicos cuando se presentan vacancias definitivas o temporales y mientras éstos se proveen en propiedad conforme a las formalidades de ley o cesa la situación administrativa que originó la vacancia temporal. Los cargos provisionales, como su nombre lo indica, son de carácter transitorio y excepcional y buscan solucionar las necesidades del servicio y evitar la parálisis en el ejercicio de las funciones públicas mientras se realizan los procedimientos ordinarios para cubrir las vacantes en una determinada entidad, en aplicación de los principios de eficiencia y celeridad”³.

- La misma Carta Política, consagra como uno de los fines esenciales del Estado, entre otros, promover la prosperidad general, que se está viendo afectada en una parte del sector productivo laboral, esto es, en los empleados públicos que actualmente se encuentran prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y

reglamentaria en empleos de carrera provistos en forma provisional con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004⁴ y que a la fecha no se hayan iniciado trámites relacionados con concursos públicos de méritos para proveer dichos empleos. Pues resulta que estos empleados han creado una expectativa respecto del concurso al que se quieren presentar para poder lograr los derechos de carrera en esos mismos cargos que han venido desempeñando.

- El principio de igualdad se ha vulnerado a quienes desempeñan estos cargos en provisionalidad y no han tenido la oportunidad de presentarse a un concurso, por no haberse abierto convocatoria habiendo transcurridos más de 14 años de la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004.
- Para otorgar los derechos de carrera de este Acto Legislativo, es necesario cumplir los siguientes requisitos:
 - Servidores públicos que se encuentran prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera provistos en forma provisional.
 - Estar vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004.
 - Que a la fecha del otorgamiento del derecho que concede este Acto Legislativo, el funcionario aún se encuentre prestando el servicio en el mismo cargo.
 - La prestación del cargo de manera ininterrumpida.
 - Que el funcionario *cumpla con las calidades y requisitos académicos y de experiencia laboral que la ley exige para el desempeño del mismo*.
- Se exceptúan de los beneficios que otorga este Acto Legislativo:
 - Los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política (los notarios y registradores).
 - Quienes desempeñen empleos públicos en el sistema general de carrera (los administrativos de la CNSC y de la Función Pública).
 - Los servidores públicos que presten sus servicios en empleos de carreras especiales (Magisterio, Contraloría, Rama Judicial, Procuraduría, Defensoría, Fiscalía, Universidades, Carrera diplomática y consular, Congreso de la República, etc...)
 - Los Empleados Públicos de que trata la Ley 1033 de 2006 (Empleados Públicos no

³ Sentencia T-147/13. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

⁴ Ley 909 de 2004, “*por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”.

uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa).

- Comisarios de Familia.
- Los servidores públicos que en forma provisional estén prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera frente a los cuales ya se hayan adelantado trámites relacionados con el concurso público de mérito para proveer dichos empleos.
- Los derechos propios de la carrera administrativa que este Acto Legislativo otorga, se empezarán a disfrutar a partir de la fecha de posesión del servidor público al cargo de carrera respectivo.
- No es la primera vez que se presenta a consideración del Congreso una iniciativa legislativa con el propósito que persigue este proyecto, ya el Acto Legislativo 01 del 26 de diciembre de 2008, que adicionó el artículo 125 de la Constitución Política, hizo el primer intento para que *“la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales”*⁵; pero la Corte Constitucional en Sentencia C-588/09 lo declaró inexecutable por considerar que el Acto Legislativo sustituyó temporal y parcialmente la Constitución, por haber reemplazado el contenido del artículo 125 superior por otro integralmente distinto, generándose una afectación de la supremacía constitucional, del principio de separación de poderes y de la pretensión de universalidad de las reglas.

En esa misma sentencia, los Magistrados: Nilson Pinilla Pinilla –quien para la época era el presidente de la Corporación–, Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, salvaron su voto por estar en total desacuerdo con el fallo, bajo las siguientes consideraciones:

- La competencia taxativa que la Carta Política le otorga a la Corte Constitucional sobre las demandas de inconstitucionalidad que se promuevan contra los actos reformativos de la Constitución, se extiende solo a lo relacionado con “vicios de procedimiento en su

formación”, de tal suerte que no le es dable ejercer control material sobre el contenido de las disposiciones reformadas, que fue lo que pasó con el Acto Legislativo en mención⁶.

- El juicio que se haga sobre la sustitución de la Constitución debe depender del análisis de “los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad”, mas no de lo que piensen las mayorías temporales existentes al interior de la Corte Constitucional⁷.
- Ampliar el alcance de la competencia de la Corte Constitucional en el examen de los actos reformativos de la Constitución, de manera tal que abarque los vicios de sustitución, tiene las siguientes implicaciones negativas: (i) riñe con el tenor literal del artículo 241.1 de la Carta y permite un control material de las reformas constitucionales, (ii) implica un cambio radical y profundo en el concepto de constitución, al avanzar hacia el concepto de constitución material, (iii) plantea una distinción artificial entre las distintas vías de reforma a la Constitución⁸.
- La reforma constitucional que permite transitoriamente la incorporación extraordinaria en carrera administrativa de servidores públicos en provisionalidad o encargo, no compromete elementos definitorios de la Carta, pues la sola importancia indiscutida y deseable de la carrera administrativa y el concurso de méritos no es suficiente para concluir que se trata de elementos definitorios cuyo desconocimiento acarrearán la sustitución aún parcial de la Constitución y no puede concluirse, con base en ninguna teoría de los límites competenciales, que el Acto Legislativo demandado sustituya la Constitución, cuando la propia constitución consagra esta misma excepción respecto de otros servidores funcionarios y, aún más, habilita al Legislador para hacerlo⁹.
- En suma, no puede concluirse, con base en ninguna teoría de los límites competenciales, que el Acto Legislativo demandado que extraordinariamente incorpora a la carrera administrativa a algunos funcionarios sin concurso público, sustituya la Constitución, cuando la propia Constitución consagra esta misma excepción respecto de otros servidores

⁶ Salvamento de voto del Magistrado Nilson Pinilla Pinilla a la Sentencia C-588/09.

⁷ Ibídem.

⁸ Salvamento de voto del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto a la Sentencia C-588/09.

⁹ Salvamento de voto del Magistrado Mauricio González Cuervo a la Sentencia C-588/09.

⁵ Artículo 1° del Acto Legislativo 01 del 26 de diciembre de 2008.

funcionarios y, aún más, habilita al Legislador para hacerlo¹⁰.

- El Acto Legislativo 01 de 2008, en cuanto adicionaba un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, que permitía que bajo ciertas circunstancias y durante un lapso de tres años la Comisión Nacional del Servicio Civil inscribiera en la carrera administrativa, de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a ciertos servidores públicos que estuvieran ocupando cargos de carrera administrativa en condición de provisionalidad, no conllevaba una sustitución de la Constitución Política, que implicara una extralimitación de la competencia del Congreso de la República en el ejercicio de la función constituyente derivada, pues constituye una actuación legítima del órgano legislativo como reformador de la Constitución en aras de equilibrar la regla general contenida en la Carta, relativa al acceso a la función pública mediante el sistema del mérito, con otros principios constitucionales como lo son la necesidad de cumplir eficientemente la función pública y de asegurar a todos los trabajadores cierto margen de estabilidad laboral¹¹.

- Las excepciones temporales al sistema de carrera en los cargos públicos y al acceso a ella mediante concurso público, previstos en el artículo 125 superior como regla general, no pueden considerarse en modo alguno como asuntos definitorios, esenciales o determinantes del régimen político previsto en la Constitución, máxime si se tiene en cuenta que el mismo artículo prevé excepciones a la regla general y autoriza al legislador a introducir excepciones al régimen de carrera, al cual se accede a través de concurso público¹².

- Al respecto la Sentencia C-1040/05 reza:

“A la Corte le está vedado controlar las reformas constitucionales por su contenido material, es decir, que no puede ejercer un control de fondo para juzgar si la reforma es contraria al contenido de la Constitución. En la Carta de 1991 no existen cláusulas pétreas, normas intangibles o principios inmodificables. Todas las normas de la Constitución tienen la misma jerarquía y no es posible juzgar si una norma de la Constitución viola otra norma de la misma Constitución considerada superior, sin perjuicio de que unas normas constitucionales sean más importantes que otras, lo cual es un asunto diferente. Tampoco

*existen en Colombia normas supraconstitucionales que sirvan de parámetro para juzgar la validez del contenido de una reforma constitucional”*¹³.

- El Congreso de la República el legítimamente facultado para reformar la Constitución, y lo puede hacer respecto del acceso a la función pública, en aras de garantizar el principio de confianza legítima, objeto de esta iniciativa, y de esta manera asegurarles a los empleados públicos que se pretende beneficiar.
- Actualmente se les está vulnerando el principio constitucional de confianza legítima a los empleados públicos que se encuentran prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera provistos en forma provisional antes de la entrada en vigencia de la Ley 909, toda vez que estos ciudadanos no ha tenido un medio jurídico estable y previsible respecto del inicio de los concursos de mérito, indispensables para el acceso a los cargos públicos.
- Para Müller, la confianza legítima significa que:

“...ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación”¹⁴.

¹³ Sentencia C-1040/05. Magistrados Ponentes: doctores Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y doctora Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁴ Sentencia C-131/04. Magistrada Ponente: doctora Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Salvamento de voto del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub a la Sentencia C-588/09.

¹² Ibídem.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se acoge el texto del proyecto radicado, sin ninguna modificación.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.*

Cordialmente,

Cordialmente,



H.R. JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA

H.R. JUAN CARLOS WILLS OSPINA



H.R. ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ

H.R. JUANITA MARÍA GOEBERTUS



H.R. EDWARD DAVID RODRÍGUEZ

H.R. ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ

H.R. JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO

H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO



H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 021 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución Política, del siguiente tenor:

Parágrafo Transitorio. Otórguesele los derechos de la carrera administrativa a aquellos servidores públicos que se encuentren prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera provistos en forma provisional con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004 y que a la fecha del otorgamiento, por medio de inscripción extraordinaria, se encuentren prestando el servicio en el mismo cargo ininterrumpidamente y cumplan con las calidades y requisitos académicos y de experiencia laboral que la ley exige para el desempeño de los mismos.

La Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa, de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público, al servidor que cumpla con los requisitos aquí previstos, en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo.

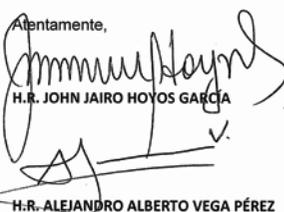
Se encuentran excluidos de los beneficios que otorga este Acto Legislativo, los procesos

de selección que se surtan en desarrollo de los previsto por el artículo 113 de la Constitución Política, quienes desempeñen empleos públicos en el sistema general de carrera, los servidores públicos que presten sus servicios en empleos de carrera especiales, los Empleados Públicos de que trata la Ley 1033 de 2006, comisarios de Familia y los servidores públicos que en forma provisional estén prestando servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en empleos de carrera frente a los cuales ya se hayan adelantado trámites relacionados con el concurso público de mérito para proveer dichos empleos.

Los derechos propios de la carrera administrativa que este Acto Legislativo otorga, se empezaran a disfrutar a partir de la fecha de posesión del servidor público al cargo de carrera respectivo.

Artículo 2º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Atentamente,



H.R. JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA

H.R. JUAN CARLOS WILLS OSPINA

H.R. ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ

H.R. JUANITA MARÍA GOEBERTUS



H.R. EDWARD DAVID RODRÍGUEZ

H.R. ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ

H.R. JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO

H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO



H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 234 DE
2018 CÁMARA, 06 DE 2018 SENADO**

por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., noviembre de 2018.

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2018 Cámara, 06 de 2018 Senado, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Comisión Primera de la Cámara

de Representantes, someto a consideración de esta Corporación el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2018 Cámara, 06 de 2018 Senado, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La Constitución Política contempla cuatro disposiciones de las cuales se desprende que el derecho al agua tiene rango constitucional, sin embargo, no hay un precepto expreso y específico destinado a consagrar en forma inequívoca el derecho al agua como un derecho individual, contrario a lo que sucede con otros derechos como “el derecho a la vida” o “el derecho al trabajo”. Ciertamente, el artículo 49 consagra la garantía del saneamiento. De igual forma, el artículo 79 determina el derecho a gozar de un medio ambiente sano y el artículo 366 consagra el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la solución de las necesidades insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y agua potable. Tales normas no pueden desarrollarse y materializarse sin la presencia del recurso hídrico, pero tampoco definen ni establecen en qué consiste el núcleo duro del derecho fundamental al agua y cuáles son los bienes jurídicamente protegidos con este derecho¹. Así mismo, se encuentra el artículo 93 que se refiere al bloque de constitucionalidad, mediante el cual se entienden incorporados -en el ordenamiento jurídico colombiano- aquellos tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. De especial relevancia resulta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual no estipula el derecho al agua en forma independiente o autónoma, aun cuando reconoce en su artículo 12 el derecho de las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, cuya realización no puede lograrse sin la disponibilidad de agua.

Número de Proyecto	Propósito
Proyecto de ley número 171 de 2008 de Cámara	Convocatoria. Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba lo siguiente: “El Estado debe garantizar la protección del agua en todas sus manifestaciones por ser esencial para la vida de todas las especies y para las generaciones presentes y futuras. El agua es un bien común y público”.

Proyecto de Acto Legislativo número 054 de 2008 de Cámara	El agua como derecho fundamental. “El Estado tiene la obligación de suministrar agua potable suficiente para todos, sin discriminación alguna por razones territoriales, étnicas, de género o por cualquier otro motivo. Se debe garantizar un suministro mínimo vital gratuito.”
Proyecto de ley número 047 de 2008 de Cámara	Proyecto radicado por la Defensoría del Pueblo. Buscaba consagrar en la Constitución el derecho humano al agua de acuerdo con la normativa internacional y jurisprudencia local.
Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 Senado	“El acceso al agua es un derecho humano y un recurso natural de uso público esencial para la vida y estratégico para el desarrollo social, ambiental, económico y cultural de Colombia. Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica. El Estado colombiano debe garantizar el acceso al agua, prevenir el deterioro ambiental y contaminante, velará por la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico y de los ecosistemas.
Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2017 Senado, 282 de 2017 Cámara	“Por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.”

Se intentó proteger una de las fuentes vitales del agua en áreas protegidas como los páramos, las áreas de reserva forestal, los humedales de importancia prohibiendo la explotación minera en los ecosistemas de páramos, mediante la Ley 1382 de 2010, que fue reglamentada por el Decreto número 2010, pero se declaró inexecutable por la Corte Constitucional por cuanto no se realizó consulta previa con las comunidades, dio tiempo de dos años para corregir procedimiento, lo que no se hizo.

A partir de los antecedentes anteriormente mencionados los honorables Senadores y Senadoras: Angélica Lozano Correa, Sandra Ortiz Nova, Iván Name, José Polo, Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino, Juan Castro Prieto, honorables Representantes: Juanita Goebertus, Inti Asprilla, Fabián Díaz Suárez, Cesar Augusto Ortiz Zorro, Catalina Ortiz Lalinde, Wilmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera, presentaron el Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2018 en la Secretaría General del Senado de la República el día 25 de junio de 2018. Fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de Senado de la República, en la cual fue aprobado en primer debate el día 25 de septiembre de 2018; y el 23 de octubre de 2018 fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado.

Actualmente, se encuentra pendiente de trámite para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, la cual asigno como ponentes a los honorables

¹ La fundamentalidad del derecho al agua en Colombia Disponible en línea, en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4341/5069>

Representantes Harry Giovanni González García, Jorge Méndez Hernández, Carlos Germán Navas Talero, Juanita María Goebertus Estrada, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Adriana Magali Matiz Vargas, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Luis Alberto Albán Urbano y Ángela María Robledo Gómez.

No obstante, es importante mencionar que, en el pasado inmediato esta Comisión aprobó en primer debate el Proyecto de Acto Legislativo 009 de 2018 Cámara “por el cual se incorpora el artículo 49ª dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia”, el cual busca igualmente, establecer el agua como un derecho fundamental. Este proyecto se encuentra actualmente pendiente para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

OBJETIVO DEL ACTO LEGISLATIVO

Para el ser humano, el agua es uno de los componentes más importantes del ambiente, ya que la materia viva de su cuerpo está compuesta aproximadamente por un setenta por ciento de dicho líquido, de tal manera que la ausencia de este puede afectar seriamente la salud y la vida de las personas. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el agua es un bien escaso y finito, ya que no existe proceso químico o físico alguno que permita crearlo, por lo cual, la disciplina jurídica ha venido diseñando especiales mecanismos para su protección, en particular para garantizar el abastecimiento por parte de la población, considerando el agua en algunos casos específicos como un derecho humano.

Con el objeto de fortalecer la protección del derecho al acceso al agua como recurso natural, esta iniciativa legislativa pretende establecer “el agua como derecho fundamental, dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia” teniendo en cuenta que el agua es un elemento indispensable para la vida y por ello tanto todos los seres humanos deben para tener una vida en condiciones de dignidad un acceso a la misma.

Como resultado de ello, el Estado está en la obligación de velar por su conservación y desarrollo sostenible y garantizar a la población el acceso al agua para atender sus necesidades básicas.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que, la ausencia de este líquido vital, afecta directamente la vida digna de personas y colectividades históricamente discriminadas, como las mujeres, niños y niñas, comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas; de tal suerte que negar, impedir, actuar con negligencia o corrupción respecto de la obligación del Estado Social de Derecho de garantizar a sus nacionales el consumo de agua potable en condiciones dignas, no es más que el impedimento para la existencia y prolongación de la vida de las y los colombianos.

En este sentido, y teniendo presente las múltiples obligaciones del Estado colombiano al respecto

en el escenario internacional y de las múltiples sentencias de la Corte Constitucional [ambos aspectos desarrollados más adelante] en las que se señala que el acceso al agua potable conlleva en Colombia una doble connotación, en el sentido de señalarla como servicio público y a su vez como derecho fundamental, el presente proyecto de acto legislativo, pretende garantizar el acceso al agua como derechos fundamentales reconocidos ampliamente en la Constitución Política.

Por tal motivo, los tres objetivos concretos que persigue el Acto Legislativo número 06 de 2018 son:

- i) Delimitar, precisar el alcance y consagrar de manera expresa el derecho humano al agua, con prevalencia para el consumo humano y su función ecológica, como un derecho de protección constitucional, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto.
- ii) Acatar la orden emitida por la Corte Constitucional que indicó que el legislador posee la “obligación de expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes”².
- iii) Subsanan el déficit de protección al derecho al agua establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016 en la que se pronunció sobre la protección de los ecosistemas de páramo y destacó que “existe un déficit normativo y regulatorio para cumplir con el deber constitucional de proteger las áreas de especial importancia ecológica, en este caso, los ecosistemas de páramo. Adicionalmente, el déficit de protección no sólo vulnera el derecho al ambiente sano, sino que también compromete el derecho fundamental al agua debido a que se desconoce la obligación del Estado de proteger las áreas de influencia de nacimientos, acuíferos y de estrellas fluviales”.
- iv) Establecer que el Estado colombiano garantizará la protección, y recuperación de los ecosistemas del recurso hídrico.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, el artículo 11 A reconoce: i) el derecho fundamental al agua de todos los seres humanos en el territorio nacional, ii) el derecho al agua en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad conforme al principio de progresividad iii) el uso prioritario del agua para consumo humano, sin detrimento de su función ecológica y iv) el deber del Estado de garantizar la protección y recuperación de los ecosistemas del recurso hídrico.

² CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-220 de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

En el marco del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el año 2002 su Comité promulgó la Observación General número 15³, en la cual se delimitó el concepto y contenido del derecho humano al agua, en adelante, DHA.

Teniendo en cuenta la fecha de expedición de la Observación, el ordenamiento jurídico colombiano en ese momento no contemplaba mención alguna sobre el concepto y los componentes del derecho humano al agua. Razón por la cual no se encuentran normas especiales y expresas (o un cuerpo normativo propio) que lo comprenda.

No obstante, a partir de la jurisprudencia constitucional y otros mecanismos⁴, este derecho ha venido siendo incluido en nuestras normas, y de hecho, actualmente se encuentra adscrito a la Constitución Política⁵, la cual irradia el resto del ordenamiento jurídico colombiano. Tanto así, que la Corte Constitucional ha dicho que el legislador posee la “obligación de expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes”⁶.

Con el objeto de fortalecer la protección del derecho al acceso al agua como recurso natural, esta iniciativa pretende establecer el agua como derecho fundamental, dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia, teniendo en cuenta que el agua es un elemento del que deben gozar todos los seres humanos de esta y las generaciones futuras. Como resultado de ello, el Estado está en la obligación de velar por su conservación y desarrollo sostenible y garantizar a la población el acceso para atender sus necesidades básicas.

Una manera efectiva para proteger y garantizar la sostenibilidad de su uso es darle categoría de derecho fundamental, equiparándola a una norma no negociable y poniéndola por encima de los modelos económicos de mercado y los intereses particulares y haciendo énfasis en su carácter de recurso de carácter estratégico para el desarrollo

económico, social, cultural y fundamental para la existencia del ser humano.

En la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo se hizo referencia a documentos científicos y de organizaciones internacionales que ponen de presente la magnitud de la importancia de garantizar la disponibilidad del recurso hídrico para la supervivencia de la especie y la conservación de la vida a escala planetaria.

No cabe duda entonces de la trascendencia que el acceso al agua tiene para la garantía de la calidad de vida, actual y futura, para los seres humanos, como también de su utilidad para el desarrollo de actividades económicas, culturales y recreativas. Sin embargo, debe quedar claro el orden de prioridades, de manera que en la gestión del recurso siempre prevalezca su aptitud para el consumo en actividades humanas sobre su utilización para actividades económicas, y de allí la conveniencia de elevar su acceso a la condición de derecho fundamental.

Ya en el orden interno el acceso al agua es catalogado como un servicio público esencial, cuyo aseguramiento prestacional corresponde a los municipios, pero esa catalogación es insuficiente, si se atiende a lo previsto en instrumentos internacionales que lo categorizan como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

Por ello, frente a la posibilidad del uso del agua para la explotación de recursos naturales, desde el derecho internacional y el derecho interno se han promovido una serie de políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la biodiversidad, en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales, en el marco de la función ecológica de la propiedad, el respeto por el derecho a un medio ambiente sano y la protección del medio ambiente, y de conformidad con los tratados internacionales que en materia ecológica se han ratificado.

No obstante, al concretar los mecanismos de uso del recurso para la explotación de los recursos naturales, la modalidad retributiva establecida en las concesiones ha derivado en un resultado perverso, consistente en que el que contamina paga, desconociendo la obligación que tiene el Estado de garantizar la plena disponibilidad del recurso tanto para la supervivencia humana como para el desarrollo económico, social y cultural de los habitantes del territorio.

Es indispensable, por consiguiente, no crear estrategias de sanción y de penalización a quienes contaminen, sino establecer las pautas necesarias para la prevención y mitigación de la contaminación medioambiental, dado que aquellas estrategias, expresadas en normas como los Decretos 934 de 2013 y 2691 de 2014 y en el propio Plan Nacional de Desarrollo, aquellos suspendidos por el Consejo de Estado y el artículo correspondiente

³ Sobre este particular véase: CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-764 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ Que serán descritos adelante.

⁵ La vinculación del derecho humano al agua a la Constitución Política proviene de la expresa mención realizada por la jurisprudencia constitucional, en la cual se ha manifestado que en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace parte del bloque de constitucionalidad. Entendiendo adicionalmente que como el Pacto hace parte del bloque de constitucionalidad y el Comité a través de sus observaciones generales interpreta de manera oficial el pacto, lo dicho por este organismo también estará vinculado al ordenamiento por lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Carta.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-220 de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

de este último declarado inexecutable por la Corte Constitucional, han ocasionado daños ambientales irreversibles, especialmente en las zonas de páramos y aquellas afectadas por la explotación de recursos hidrocarburíferos.

MARCO JURÍDICO DEL ACTO LEGISLATIVO

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Los artículos 93, 94 y 214 de la Carta Constitucional prevén un instrumento para integrar el derecho colombiano al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Se trata del bloque de constitucionalidad, compuesto por normas y principios utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por haber sido integrados a la Constitución por mandato de esta.

EL DERECHO AL AGUA EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL

En el Derecho Internacional de Derechos Humanos

En este cuerpo normativo se encuentra contemplado el derecho humano al agua de tres formas principales. De manera implícita, relacionada con otros derechos especiales y de manera autónoma y explícita como en la doctrina de las Observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

- a) De manera implícita o indirecta⁷ está en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas en 1948⁸, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y otros, donde se expresa que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar y la alimentación; lo cual sin agua no es posible.
- b) Relacionada con otros derechos está en la Convención⁹ sobre los Derechos del Niño¹⁰, el cual expresa la necesidad

imperante de los Estados de “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”. Nótese que la norma expresa la obligación del Estado en términos de suministro, sin interesar la manera de realizarlo. Por tanto se deberá garantizar de manera física la entrega del líquido a la población infantil.

En las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estas son las interpretaciones autorizadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre las cuales tres están relacionadas con el agua la número 15, la 12 y la 14.

La Observación General no. 15, es tal vez el cuerpo más importante respecto del derecho humano al agua que nace en interpretación de lo dispuesto en los artículos 11 y 12¹¹ del Pacto. Esta, parte de una visión amplia del derecho a la vida digna donde el agua es una condición para la supervivencia de los seres humanos y ayuda a la realización de otros derechos del pacto como la alimentación, la vivienda, la educación y la cultura.

Para su realización establece que se debe tener en cuenta:

- a) La utilización del principio de no discriminación e igualdad de tal manera que genere la obligación especial del Estado de eliminar las diferencias no justificadas en el acceso al agua apta para el consumo humano, con atención de aquellas personas de especial

consulta del 19 de mayo de 2012. 14:37.

⁷ Los que se presentan no son los únicos, véase igualmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Sobre los Derechos del Niño, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y más.

⁸ Artículos 3° y 25.

⁹ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. Esté en el literal c) del artículo 24.

¹⁰ Véase en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>,

¹¹ Artículo 11 1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. [...] Artículo 12. 1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

protección como los menores, los pueblos indígenas, los desplazados, los presos, entre otros.

- b) Debe existir una prelación en los usos del agua en donde los abastecimientos personales y domésticos deberán desplazar a los demás como industriales, prácticas culturales y otros.
- c) Se debe garantizar la seguridad de las condiciones salubres de las fuentes hídricas y eliminar la contaminación que presente un riesgo para el hábitat humano.

Derivado de lo anterior, el derecho debe comprender: i) la disponibilidad, la continuidad y la suficiencia del recurso teniendo en consideración el clima, el trabajo, la ubicación geográfica de acuerdo con los lineamientos establecidos en por la Organización Mundial de la Salud. ii) la calidad vista en páginas anteriores, iii) la accesibilidad física, económica y no económica.

En el Derecho Internacional Humanitario

En este cuerpo normativo se encuentra el derecho humano al agua relacionado con la defensa de bienes y personas protegidas en situación de conflicto, con el fin de limitar las conductas y medios militares¹² de quienes participen en las hostilidades, lo cual comprende tres ópticas:

Una bajo la cual se pretende la protección del medio ambiente incluido el recurso hídrico mediante restricciones a la utilización de “técnicas de modificación ambiental”¹³ con fines militares estratégicos; entre las cuales está el uso de armas biológicas o químicas, tóxicos, gases asfixiantes entre otros. Otra que responde al mantenimiento del derecho sobre personas intervinientes en el conflicto como los prisioneros¹⁴, a los cuales el Estado retenedor deberá suministrar agua potable y alimentos suficientes para el mantenimiento de su vida.

Por último, aparece la protección bienes y personas relacionadas con el conflicto. Según el Protocolo Adicional a los Convenios de 1949 y otros, se prohíbe inutilizar y atacar obras indispensables para el mantenimiento de la población civil como las reservas de agua y las instalaciones para de ella surtirse. Lo cual será de vigilancia de los organismos de asistencia humanitaria.

¹² Cuarto Convenio de la Haya de 1907, artículo 22 del anexo.

¹³ O “todas aquellas que tienen por objeto alterar -mediante la manipulación deliberada de los procesos naturales- la dinámica, la composición o estructura de la Tierra, incluida su biótica, su litosfera, su hidrosfera y su atmósfera, o del espacio exterior” Véase el artículo segundo de la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (ENMOD).

¹⁴ Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), de 1949.

En el Derecho internacional público ambiental

A partir de la publicación “la primavera silenciosa”¹⁵ que introdujo las bases de la ecología moderna, los Estados comenzaron a implementar una serie de medidas jurídicas para la protección del medio ambiente, que en materia internacional han hecho parte del derecho público.

La protección de las aguas se ha presentado en diversos cuerpos, sin que esté necesariamente relacionada con el derecho que nos ocupa, ya que vigila y cuida el recurso hídrico *per se*, entre estos se destacan:

- a) En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972 se reconoció que las condiciones de vida adecuadas son un derecho humano, entre las cuales podemos incluir el acceso al agua apta para consumo.
- b) A su vez la declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en 1977, estableció que en 1990 la humanidad debería contar con los servicios de agua y saneamiento, lo cual implicaba una serie de acciones positivas por parte de los Estados.
- c) La Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de Naciones Unidas insistió sobre la importancia de asumir y enfrentar la escasez del agua, así como su utilización insostenible. A su vez proclamó por la consideración del recurso hídrico como un bien económico, finito y fundamental para la vida del hombre por tanto solicitó mecanismos de participación para la toma de decisiones sobre sus cuestiones.
- d) La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo como marco primario del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible o Agenda XIX, el Convenio sobre Diversidad Biológica, Cambio Climático, la Declaración de Principio de los Bosques entre otros, vinculó la visión ambiental de los recursos naturales a los derechos humanos entendiendo por estos últimos la condición bajo la cual se desarrolla el hombre y la calidad de vida.
- e) La Agenda XIX establece a su vez que el suministro de agua dulce a la totalidad de la población acorde con sus necesidades básicas debe ser una meta global.
- f) En el derecho marítimo también encontramos las siguientes manifestaciones sobre la protección de los recursos hídricos que es-

¹⁵ CARSON, Rachel. Silent Spring. Mariner Books, Boston. 2002.

tarían relacionadas con la disponibilidad: la Convención de Naciones Unidas sobre los usos de los cursos de aguas internacionales de 1997, las Reglas de Helsinki de 1996 entre otros.

- g) En 2002, en Johannesburgo, mediante los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, se trataron como aspectos principales el acceso al agua potable y el saneamiento básico por cuanto representan un modo de calidad de vida sostenible. Por tanto, fue la oportunidad de adoptar compromisos ciertos y concretos en la ejecución de la Agenda XXI y en general del desarrollo sostenible.

Adicionalmente, se planteó la necesidad de garantizarle a más de cien millones de personas que no cuentan con agua potable el DHA y proveerlos de igual manera del saneamiento básico adecuado. “En esta cumbre se refleja un consenso internacional en el sentido de considerar el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho fundamental.”¹⁶

NACIONAL

En Colombia las aguas se encuentran reguladas en diversas normas, unas para las marítimas, otra para las continentales, otras para las lluvias y atmosféricas y así sucesivamente, lo cual contempla una falta de integralidad del régimen entre el cual se desenvuelve el derecho objeto de estudio.

Por otra parte, el DHA se encuentra consagrado de manera adscrita en la Constitución Política de Colombia, en las normas del derecho ambiental y en el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Veamos:

De la adscripción del DHA a la Constitución Política de Colombia de 1991.

Como se dijo en páginas anteriores, el DHA en Colombia no se encuentra expresamente consagrado en nuestro texto constitucional, por tal razón corresponde ahora el estudio de las maneras o formas¹⁷ de vinculación con nuestra norma *ius fundamental*: la inmersión en el bloque de constitucionalidad, tener conexidad con otros derechos fundamentales y tratarse de un derecho subjetivo innominado.¹⁸

¹⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. El Derecho Humano al Agua en la Constitución, la Jurisprudencia y Los Instrumentos Internacionales” PROSEDHER. Bogotá. 2005.

¹⁷ Véase criterios clásicos para determinar la existencia de derechos fundamentales en CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-002 de 1992. M. P.: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

¹⁸ De lo que se verá en este aparte que podría predicarse un criterio adicional del DHA y sería la expresa consagración como derecho fundamental en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En el bloque de constitucionalidad.

A partir de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución que rezan:

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

“La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”

Es posible observar que la lista de derechos fundamentales de la Carta de 1991 no es taxativa o limitante y por ende se encuentran en ella inmersos los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos y otros. Esta figura se conoce como bloque de constitucionalidad.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al ser un instrumento que contempla derechos humanos que no pueden ser limitados en estados de excepción, hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido amplio. La Defensoría Del Pueblo propone que, las observaciones del Comité al ser las interpretaciones oficiales del Pacto, tendrán igual suerte y harán parte de nuestro ordenamiento por adscripción¹⁹ ya que son preceptos internacionales que poseen la posibilidad de modificar el actuar de los Estados, bien sea por pertenecer a clasificaciones especiales de países garantistas, costumbre como fuente del derecho y otros.

Dicho bloque en palabras de la Corte posee dos ópticas. La primera denominada *strictu sensu*, conformada por principios y normas de valor constitucional que se reflejan en el texto *ius fundamental* y los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida en los estados de excepción²⁰. La segunda o *lato sensu* comprendida por normas de diversa jerarquía que permiten realizar control de constitucionalidad como tratados internacionales, incluidos los limítrofes, las leyes orgánicas y las estatutarias²¹.

De ahí que, el contenido del bloque no se limite únicamente a lo visto. En diversas sentencias de

¹⁹ Sin embargo se encuentra en la doctrina que establece que las observaciones no hacen parte del ordenamiento interno ya que se tratan únicamente de criterios de interpretación o hermenéuticos para la validez el alcance de los preceptos constitucionales.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-358 de 1997. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-191 de 1998. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

la Corte Constitucional se han contemplado como parte del bloque de constitucionalidad, el derecho a la protección de la mujer embarazada²², los convenios de la OIT²³, los derechos sociales²⁴, los derechos de los niños, algunos principios procesales como el debido proceso y la presunción de inocencia²⁵; los derechos de las víctimas del desplazamiento interno forzado, el agua para consumo humano directo²⁶ y otros. Por tanto el DHA, hace parte del bloque también por inclusión directa por parte de la jurisprudencia constitucional²⁷.

Por lo anterior, no existe duda alguna que el DHA es uno fundamental que hace parte de nuestro ordenamiento interno, en otras palabras, el contenido normativo del derecho y por ende de las obligaciones del Estado para realizarlo se encuentra basado primordialmente en el concepto de bloque de constitucionalidad²⁸. Adicionalmente, encontramos que el DHA por estar en el bloque goza de la regla hermenéutica de favorabilidad, mediante la cual, no se puede restringir el ejercicio del derecho fundamental en virtud de disposiciones internas que le sean contrarias²⁹.

Los derechos fundamentales por conexidad.

La adscripción del DHA a la Constitución Política de Colombia también puede observarse por una figura denominada “conexidad”, mediante la cual algunos derechos adquieren el carácter de fundamental por su relación con estos.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 de 1994. M. P.: Carlos Gaviria Díaz y otras.

²³ Tales como los contemplados en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Protocolo de San Salvador, los de la OIT entre otros. Véase: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-568 de 1999. M. P.: Carlos Gaviria Díaz y otras.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-568 de 1999. M. P.: Carlos Gaviria Díaz y otras.

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-774 de 2001. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

²⁶ La Corte en Sentencia T-381 de 2009 y otras, refiere el derecho al agua para consumo humano, como un derecho reconocido en tratados internacionales –que se estudiarán en capítulos posteriores– integrándolo así en el bloque de constitucionalidad.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-270 de 2007. M. P.: Jaime Araújo Rentería.

²⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. El Derecho Humano al Agua en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales” PROSEDHER. Bogotá. 2005. Página:

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-251 de 1997. M. P.: Alejandro Martínez Caballero. Dijo en su momento la Corte “No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, invocando como pretexto que tratados de derechos humanos internacionales ratificados por Colombia no los reconocen o los reconoce en menor grado”.

Esta es la relación que se predica del agua de manera permanente con la vida y la salud de las personas, cuando sea utilizada de manera directa para consumo humano. Es decir: a) el derecho al agua es fundamental cuando esté destinada al consumo humano, ya que solo en este evento estará en conexión con la vida digna y la salud; b) Por ende la acción de tutela será la llamada a la protección del DHA y desplazará a la acción popular. No lo será en cambio cuando el agua esté destinada a usos como el industrial y el agropecuario; c) dicha acción de tutela podrá ser interpuesta contra autoridad pública como contra cualquier particular que afecte el derecho; d) “de conformidad con los criterios interpretativos sentados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el contenido del derecho fundamental al agua implica la disponibilidad continua y suficiente de agua para los usos personales y domésticos, la calidad salubre del agua, y la accesibilidad física, económica e igualitaria a ella”³⁰.

Por ende, el agua por su relación con la vida y la salud es un derecho fundamental por conexidad y de esta manera se encuentra también adscrito a la norma *iusfundamental*.

Por expresa consagración de la jurisprudencia constitucional.

Para tratar la cuestión se cita y seguirá a la Corte Constitucional en Sentencia T-418 de 2010 ya que lo desarrolla ampliamente.

“Aunque no se trata de un derecho expresamente señalado por la Constitución Política, se ha de entender incluido, teniendo en cuenta el texto Constitucional aprobado por el Constituyente de 1991, y, en especial, sus posteriores reformas, al respecto.”³¹

La Corte narra como la Constitución se decretó, sancionó y promulgó con el fin de asegurar a los colombianos la vida, la justicia y la igualdad, organizando un Estado Social de Derecho fundado en cuatro pilares: el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Por ende, se fijaron como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos de la Constitución sin discriminación alguna; el saneamiento ambiental a cargo del Estado, el derecho a gozar de un ambiente sano y “la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

Terminando por concluir que “El derecho al agua, por tanto, es un derecho constitucional complejo que se ha venido desarrollando a lo largo

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-381 de 2009. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-818 de 2009. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

de los últimos años, en especial, en atención a la importancia que el mismo tiene como presupuesto de los demás derechos fundamentales y del desarrollo. El derecho al agua está interrelacionado y es indivisible e interdependiente de los demás derechos fundamentales. De hecho, la complejidad del derecho al agua incluye, incluso, dimensiones propias de un derecho colectivo, con las especificidades propias de éste tipo de derechos. Pero esta es una cuestión que la Sala tan sólo menciona y no entra a analizar, por no ser relevante para la solución del problema jurídico concreto.”³²

En el Derecho de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Los artículos primero y segundo de la Constitución Política de 1991 disponen que Colombia es un Estado Social de Derecho y por ende reconoce, consagra y respeta los derechos y garantías de los ciudadanos, entre ellos el DHA. Más aun, es un fin esencial del Estado garantizar su ejercicio, mediante los servicios públicos domiciliarios³³ que son acueducto, alcantarillado, aseo, gas y energía eléctrica, donde los dos primeros tendrán nuestra mayor atención.

En palabras de la Corte Constitucional “La realización y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se mide por la capacidad de éste para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualdad de las condiciones materiales de existencia de las personas”³⁴.

El sistema de prestación de los servicios permite que sean llevados a cabo tanto por particulares como por el Estado. En este sentido podrán prestarlo únicamente³⁵ las sociedades por acciones, las organizaciones autorizadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y los municipios de manera directa³⁶ cuando no exista particular dispuesto a hacerlo.

CONSIDERACIONES DEL ACTO LEGISLATIVO

Acceso al agua como derecho fundamental.

Uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) presentados por la Organización de Naciones Unidas, concretamente el sexto objetivo es “garantizar la disponibilidad de agua

y su gestión sostenible”. Para la Organización de Naciones Unidas “el agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir” y “hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño”.

La protección del recurso hídrico es una necesidad urgente a nivel global. Según la Organización de Naciones Unidas (ONU) “para 2050, al menos una de cada cuatro personas probablemente viva en un país afectado por escasez crónica y reiterada de agua dulce”³⁷. Este objetivo de desarrollo sostenible, junto con los otros 16 objetivos, son una base para la construcción de una paz sostenible en nuestro país.

El derecho al agua, cuyo contenido ha sido desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia en reiterada jurisprudencia, es un derecho polifacético. Así, la Corte Constitucional ha mencionado que entre los derechos constitucionales relevantes en materia del agua “vale la pena al menos mencionar los siguientes: el (1) derecho a la vida, que se consagra como inviolable y (2) a que nadie será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, (3) el derecho a la igualdad (“), (4) los derechos de las niñas y de los niños; (5) al saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado; (6) a una vivienda digna; (7) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y a que la comunidad participe en las decisiones que puedan afectarlo”³⁸.

En este sentido, las distintas dimensiones del derecho al agua podrían clasificarse en al menos dos grupos, la primera dimensión hace de este derecho una condición necesaria del derecho a la vida de los seres humanos, y todos los aspectos y garantías que se relacionan con esta dimensión: igualdad, derechos de las niñas y los niños, vivienda digna, etc. La segunda dimensión relaciona directamente el derecho al agua como recurso natural esencial del medio ambiente con el derecho a gozar de un ambiente sano. Ambas dimensiones quedan plasmadas en el texto de artículo 11 A que propone el presente proyecto de acto legislativo, pues no solo se establece que todo ser humano tiene derecho al acceso al agua sino y que su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, con lo que se recoge la dimensión humana del derecho al agua, sino que, además, se establece que se trata de un recurso público esencial para el desarrollo social, ambiental, económico y cultural y que corresponde al Estado colombiano garantizar la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible tanto del recurso como de los ecosistemas.

³² *Ibidem*.

³³ Son domiciliarios por cuanto se entiende que deben llegar de manera efectiva a la residencia de las personas, lo cual tiene como excepción en acueducto: la venta de agua en bloque y la prestación por pilas públicas.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-636 de 2000, M. P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

³⁵ Artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994.

³⁶ Los municipios podrá prestar los servicios siempre y cuando agoten el procedimiento descrito en el artículo 6° de la Ley 142 de 1994.

³⁷ Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos Disponible en línea, en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-028 de 2014.

El derecho al agua ha sido definido por Naciones Unidas como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”³⁹ que comprende (i) el derecho a disponer, y a (ii) acceder a cantidades suficientes de agua, y además, que el mismo sea (iii) de calidad “para los usos personales y domésticos”. Por otro lado, como ya se mencionó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha indicado una serie de elementos necesarios para garantizar efectivamente el derecho al acceso al agua⁴⁰. Siguiendo nuevamente la doctrina nacional⁴¹:

“De las definiciones propuestas se vislumbra que los principales elementos del derecho humano al agua son aquellos que permiten la vida en condiciones dignas por parte de los asociados.⁴² El DHA posee tres tipos de obligaciones principales de acuerdo con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (siendo comunes a los derechos humanos): proteger, respetar y cumplir.

La obligación de proteger hace referencia al amparo del derecho frente a terceros que directa o indirectamente puedan afectarlo o disminuir su ejercicio. Por ende, se exige del Estado crear las medidas necesarias para su satisfacción, entre ellas, una normatividad que regule el comportamiento de las personas y, de esta manera, se impidan las posibles interferencias en el goce del derecho. En palabras de la Observación en cita, esta obligación implica “adoptar las medidas que sean necesarias y que, de acuerdo a las circunstancias, resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos e impedir la interferencia de terceros”.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha dicho que “esta obligación implica (i) la adopción de medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten de forma no equitativa los recursos de agua; (ii) demanda a los Estados impedir que terceros menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables, cuando estos

controlen los servicios de suministro de agua; y (iii) exige la promulgación de legislación en aras de la protección y funcionamiento eficaz del sistema judicial con el fin de resguardar el goce del derecho al agua potable frente a afectaciones provenientes de terceros”⁴³.

Por su parte, la obligación de respetar, en palabras de Rodríguez, Lozano y Gómez⁴⁴, implica directamente al Estado en el compromiso de no interferir en el disfrute del derecho al agua, bien sea de manera directa o indirecta, incluso en lo relativo a las formas autóctonas de distribución del recurso hídrico. Esto comporta la proscripción de ataques a la infraestructura de suministro, lo que representa en algún grado una intersección con el catálogo de prohibiciones previsto por el derecho internacional humanitario. Por ende, comprende las siguientes prohibiciones dirigidas al Estado: i) inmiscuirse en las formas tradicionales y culturalmente adecuadas de las comunidades en su gestión comunitaria del agua; ii) realizar cualquier práctica que restrinja su acceso; iii) contaminar o permitir la contaminación del recurso; y iv) limitar el acceso a servicios, redes o infraestructura necesaria para el abastecimiento de las aguas⁴⁵.

Por último, la obligación de cumplir exige que el derecho sea reconocido en los mecanismos legales existentes y se traduzca y garantice a través de políticas públicas coherentes que permitan su pleno ejercicio. Para ello se requiere el cumplimiento de tres sub-obligaciones (facilitar, promover y garantizar) así descritas por el Comité en la Observación General número 15:

“La obligación de facilitar exige que los Estados partes adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados partes también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de medios a su disposición”.

Efectuadas las anteriores precisiones, veamos entonces cada componente del derecho humano al agua:

³⁹ Decenio del Agua: El derecho humano al agua y al saneamiento. Disponible en línea en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

⁴⁰ ONU. Observación general número 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

⁴¹ Gómez-Rey, A. y Rodríguez, G. El derecho fundamental al agua. Desde el derecho ambiental y los servicios públicos domiciliarios. Legis Editores. Bogotá, 2013.

⁴² Como se ha venido planteando a lo largo del documento, el acceso al agua en condiciones de salubridad, ha sido entendido como un derecho fundamental, pues este permite la vida en condiciones dignas. Desde una perspectiva más amplia, el agua como elemento del ambiente también hace parte del derecho.

⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-188 de 2012. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁴ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO, Carlos y GÓMEZ REY, Andrés. La protección jurídica del agua en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2011.

⁴⁵ Se debe hacer la siguiente precisión: En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el agua en el marco del conflicto debe ser respetada por todos los actores. En el Derecho Internacional Humanitario es obligación del Estado no interferir, como bien podría serlo, destruir los páramos o las tuberías.

Disponibilidad: Por disponibilidad se entiende, según el Diccionario de la Real Academia Española, la condición de estar lista para utilizarse, por ende, requiere que la cosa (en nuestro caso el agua) exista y se pueda usar. Teniendo en cuenta que el agua no se encuentra en todos los lugares de nuestra geografía nacional⁴⁶, será obligación del Estado diseñar los sistemas necesarios para su transporte a zonas que no cuentan con este líquido vital. Ahora bien, “que se pueda usar” requiere el cuidado de las aguas y el recibo de las mismas en cantidades suficientes y de manera continua, lo cual contempla los subcomponentes de la disponibilidad que son: sostenibilidad, continuidad y cantidad, que desarrollaremos a continuación.

Disponibilidad como sostenibilidad: La sostenibilidad de las aguas se garantiza a través de un ordenamiento jurídico dispuesto al cuidado, protección, preservación, conservación y recuperación de los recursos naturales. En Colombia ha sido regulado a través del derecho ambiental⁴⁷ y es principalmente ejercido por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental. Esto con el fin de garantizar a los habitantes del territorio nacional y aquellos venideros (principio de responsabilidad intergeneracional procedente de la Declaración de Río de Janeiro de 1992⁴⁸), la existencia del recurso en condiciones adecuadas.

Sobre este punto, será entonces obligación del Estado⁴⁹ cuidar y proteger los recursos naturales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, ya que es “un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material

encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección”⁵⁰.

Disponibilidad como continuidad: La continuidad hace referencia a la regularidad con la cual se reciben las aguas. Esta frecuencia en el tiempo, deberá permitir la satisfacción de las necesidades básicas (humanas y domésticas) de las personas.

Así las cosas, “este subnivel obligacional insta al Estado a: (i) abstenerse de interrumpir o desconectar de manera arbitraria o injustificada los servicios o instalaciones de agua; (ii) regular y controlar eficazmente los servicios de suministro de agua; (iii) garantizar que los establecimientos penitenciario y servicios de salud cuenten con agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas; y (iv) asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes”⁵¹.

Disponibilidad como cantidad: La cantidad hace referencia al volumen de agua recibida por las personas, el cual deberá ser suficiente para el mantenimiento de la vida y la salud. Por ende, las personas requerirán agua para consumo directo o bebida, preparación de alimentos y alimentación, aseo personal y doméstico y saneamiento básico.

Con relación a la disponibilidad como cantidad la Corte Constitucional ha señalado que, “el Estado está obligado, de acuerdo con este subnivel obligacional, entre otras cosas, a (i) abstenerse de privar a una persona del mínimo indispensable de agua; (ii) facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes; y (iii) garantizar que todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada tengan acceso permanente a agua potable, a instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos y de drenaje”⁵².

Para lograrlo, se espera que el Estado adopte políticas públicas para promover el uso eficiente y el ahorro de agua⁵³, así como el efectivo cuidado del recurso hídrico a través de la interdisciplinaria rama del derecho ambiental.

Accesibilidad:

La accesibilidad, de manera general implica tener en cercanías mediatas del hogar, lugar de

⁴⁶ A manera de ejemplo en el departamento de La Guajira.

⁴⁷ Sobre este particular debemos resaltar que el artículo del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto-ley 2811 de 1974), reza en su artículo 9° que el uso de los recursos y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente para lograr su máximo provecho.

⁴⁸ En este sentido, existe un componente ético que implica responsabilidad no solo con las personas que actualmente tienen derecho. En consecuencia, el DHA debe garantizarse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

⁴⁹ Aunque los particulares también poseen la obligación de cuidado. Véanse los artículos 79, 80 y 95 de la Constitución Política de Colombia.

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-632 de 2011. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Adelante se observará como este punto ha sido abarcado por el derecho ambiental al contemplar la obligación de realizar programas para el uso eficiente y ahorro del agua.

trabajo, estudio o desenvolvimiento personal bien sea el agua o las instalaciones necesarias para su abastecimiento. Lo cual a su vez requiere que se haga sin discriminación alguna y con el acceso a la información suficiente. A su vez, la accesibilidad posee dos aspectos primordiales, el físico y el económico, que serán desarrollados a continuación.

Accesibilidad física: Dejaremos que la Corte Constitucional explique el componente así: la accesibilidad física hace referencia a que el agua y las instalaciones de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. En esta medida debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Además, los servicios e instalaciones de agua deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, al ciclo vital, a la cultura y a la intimidad⁵⁴.

Para este alto tribunal, las principales obligaciones por parte del Estado son: (i) garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades; y (ii) garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar.

Aunado a lo anterior, el Estado también está obligado, de acuerdo con este subnivel obligacional a: (iii) abstenerse de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva; (iv) abstenerse de generar obstáculos que impliquen la inexistencia de los servicios públicos domiciliarios o impidan su prestación; (v) adoptar medidas para velar por que las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación; (vi) proporcionar o asegurar que los desplazados internos disfruten de libre acceso al agua potable; (vii) adoptar medidas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (viii) velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; (ix) adoptar medidas para velar por que se suministre agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder al agua, como las personas de edad, las personas con discapacidad, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas propensas a desastres y las que viven en zonas áridas y semiáridas o en pequeñas islas; (x) facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas; y (xi) brindar a las

personas que no pueden acceder a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado los medios y condiciones adecuados para que satisfagan ellas mismas sus necesidades básicas⁵⁵.

Accesibilidad económica o asequibilidad: La asequibilidad, a su vez, hace referencia a que el agua o las actividades necesarias para su distribución puedan ser sufragadas por las personas en términos económicos, es decir, que sea posible pagar por ellas sin comprometer, amenazar o poner en peligro otros derechos como la alimentación, la educación, la vivienda, entre otros.

Al respecto, la Corte Constitucional⁵⁶ ha señalado que “el subnivel obligacional de accesibilidad conmina al Estado a: (i) abstenerse de efectuar aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; (ii) abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (iii) impedir que terceros menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables; (iv) establecer un sistema normativo para garantizar el acceso físico al agua en condiciones de igualdad y a un costo razonable, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento; (v) velar por que el agua sea asequible para todos; (vi) adoptar las medidas necesarias para que el agua sea asequible, se sugieren: a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas. b) políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo. c) suplementos de ingresos; y (vii) garantizar que todos los pagos por suministro de agua se basen en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos”.

No discriminación:

De acuerdo con el artículo 2° de la Declaración Universal de Derechos Humanos toda persona tiene los derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Esto quiere decir que todas las personas tienen el derecho a estar libres de discriminación, así como de otras garantías como el DHA.

El derecho a la no discriminación implica entonces, la exclusión, restricción o preferencia por dichos motivos o por cualquier otra condición que tenga el propósito de afectar o deteriorar el goce completo del DHA y en especial, el derecho a altos índices de salud y de la calidad del agua,

⁵⁴ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-188 de 2012. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁵ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-188 de 2012. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁶ *Ibidem*.

además del acceso y la disponibilidad de dicho recurso.

Bajo los anteriores preceptos, el grado de importancia del DHA hace que éste sea reconocido a toda persona, sin excepción alguna. Es decir, las condiciones subjetivas de género, raza, religión, sexo, opción política, estratificación socioeconómica y otras no deben ser tenidas en cuenta al momento de garantizar el suministro y abastecimiento del agua. En palabras de la Observación General número 15, “el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos internacionalmente”.

De aquí, que se espera un especial interés en la garantía del derecho al agua por parte de la población históricamente discriminada como la que habita la ruralidad, los refugiados, los desplazados y los pueblos indígenas.

Acceso a la información y participación:

La participación es el derecho que tienen “(...) *todas las personas a conocer, intervenir e incidir en la decisiones respecto de actividades, obras o proyectos que involucren sus intereses (...)*”⁵⁷ y como deber tiene dos acepciones, la primera como “(...) *la obligación del Estado a respetar otros derechos tales como el derecho a ser escuchado, al debido proceso y a obtener respuesta por parte de la Administración(...)*”⁵⁸; permitir y desarrollar espacios idóneos para su desarrollo y ejecución; así como la obligación o deber de los ciudadanos a coadyuvar en la toma de decisiones que a todos nos interesa como el ambiente.

La eficiencia de la participación está relacionada además con la información que es además un derecho fundamental. Dicho derecho “comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua. Así se debe tener el derecho de contar con sistemas de información adecuados y oportunos por medio de los cuales sea posible solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con el agua potable y el saneamiento básico”⁵⁹.

Calidad:

Este componente hace referencia a las condiciones de pureza que debe mantener el agua para evitar afectaciones a la salud y la vida de las personas. De tal manera implica:

- Que las aguas para consumo humano o doméstico cumplan con parámetros de salubridad, es decir, que no posean microorganismos o sustancias fisicoquímicas que puedan afectar la salud de las personas, incluidos los olores, sabores o colores que impidan su uso personal o doméstico.
- El diseño y existencia de políticas públicas que permitan la medición o control de la calidad del agua, y
- Que las descargas que se realicen a las aguas, no contaminen las fuentes.

Para lograr garantizar la calidad, el Estado debe cumplir con las siguientes obligaciones: “(i) abstenerse de reducir o contaminar ilícitamente el agua; (ii) promulgar y hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa del agua; (iii) garantizar a la población el suministro efectivo del servicio público de acueducto, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley; (iv) adoptar medidas para impedir que terceros contaminen o exploten en forma indebida los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de disposición de agua; (v) proteger los sistemas de distribución de agua de la injerencia indebida, el daño y la destrucción; (vi) adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados; (vii) velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas como componente de la higiene ambiental e industrial ; (viii) garantizar que todos tengan acceso a servicios de tratamiento adecuados, para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable; (ix) garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para garantizar la realización del derecho a la salud pública; (x) llevar a cabo el manejo y disposición de basuras bajo criterios técnicos que protejan el medio ambiente y preserven la salubridad colectiva”⁶⁰.

En consecuencia, la calidad del agua debe permitir los siguientes usos: a) los personales, como el consumo humano, el saneamiento o evacuación de residuos orgánicos humanos; b) el lavado y aseo personal y doméstico; de ropa y accesorios personales, c) la conservación y preparación de alimentos; d) los vinculados como la producción de alimentos bien sea para explotación primaria o autoconsumo y aquellos que permitan evitar las enfermedades.

⁵⁷ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo y MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. “La Participación en la Gestión Ambiental. Un Reto para el Nuevo Milenio”. Universidad del Rosario. Bogotá 2009.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-188 de 2012. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶⁰ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-188 de 2012. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Busca la disminución de impactos ambientales por el uso del agua en actividades productivas

Es necesario implementar un verdadero modelo de desarrollo sostenible en Colombia en el que la protección ambiental sea un tema prioritario y que no desconozca el derecho internacional cuando se establezcan las líneas de crecimiento económico nacionales.

Es indispensable no solo crear estrategias de sanción y de penalización a quienes contaminen, sino establecer las pautas necesarias para la prevención y mitigación de la contaminación medioambiental.

No busca la gratuidad del Servicio Público

Este Proyecto de Acto Legislativo atiende la Observación número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido en que debe atender a las condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad conforme al principio de progresividad. Con ello, se resuelve la inquietud frente al tema de la gratuidad y mínimo vital por las siguientes razones:

La accesibilidad en sentido amplio implica que el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte; y en sentido específico, la accesibilidad económica implica que los costos deben estar al alcance de todos y no ser un obstáculo. Por lo tanto, la accesibilidad no implica gratuidad ni implica la inexistencia de un costo por el servicio; lo que implica es que dicho costo cumpla con ciertas características.

Cabe anotar que de acuerdo con el estudio “Avance del derecho humano al agua en la Constitución, la ley, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales” de la Defensoría del Pueblo, en materia de accesibilidad económica es evidente que el abastecimiento de agua supone la existencia de costos directos e indirectos derivados del transporte, aducción, tratamiento, almacenamiento, distribución y comercialización de líquido. Por ende, es claro que los costos no provienen del agua, sino de las actividades requeridas para su distribución en óptimas condiciones, y estos costos en ningún momento se desconocen en el presente proyecto.

Adicionalmente, tal y como lo manifestó el DNP en el concepto enviado en el acto legislativo anterior que fue archivado, la asequibilidad desde el punto de vista de accesibilidad económica no indica un servicio gratuito. Ello por cuanto la ley es clara al consagrar como indebida competencia a la hora de prestar el servicio público de agua potable, la prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-041 de 2003 señaló que “el concepto de gratuidad de los servicios públicos

ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (artículo 367) y ha surgido en cabeza de los particulares, la obligación a contribuir en el financiamiento de los gastos en que incurra el prestador del servicio dentro de los criterios de justicia y equidad (artículos 95, 367, 368 y 369 C. P.). Por ende, el reconocimiento del derecho al agua como fundamental no implica que el servicio de acueducto deba ser gratuito para la población.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y partiendo de la no gratuidad del servicio y de la existencia de unos costos asociados al mismo, es claro que al derecho al agua también le son aplicables los mandatos generales del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con su aplicación. Por lo tanto, debe haber una aplicación progresiva del derecho.

Por lo tanto, para evitar interpretaciones erróneas y para que el Estado pueda responder a las obligaciones que se generan con el reconocimiento de este derecho se incluyó de manera explícita el principio de progresividad. También se hizo con el fin de reafirmar el pronunciamiento de la Corte en su Sentencia T-760 de 2008 según el cual “Las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho”.

La Regla de Sostenibilidad Fiscal no se puede invocar como un impedimento para reconocer Derechos Fundamentales.

Frente a este punto es importante destacar que la regla de sostenibilidad fiscal no es un impedimento para reconocer derechos fundamentales. En el año 2011 se aprobó el Acto Legislativo número 3 relacionado con la sostenibilidad fiscal que, en su primer artículo, hoy artículo 334 de la Constitución establece que:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público será prioritario (“).

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial,

podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”. En este sentido, el cumplimiento y garantía plena de los derechos fundamentales es la principal excepción a la regla de sostenibilidad fiscal.

No generará una Tutelatón:

La acción de tutela para amparar el derecho fundamental de acceso al agua es un mecanismo existente que no depende de la consagración de este en la Constitución para su activación efectiva. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que *“se ha ocupado en varias ocasiones de la procedencia de la acción de tutela para la salvaguarda del derecho al agua, entendiendo que cuando se destina al consumo humano se realiza su propio carácter de derecho fundamental y su protección puede ser garantizada a través del mecanismo constitucional”*. La Corte Constitucional ha sido enfática en resaltar que es necesario *“estudiar a fondo las particularidades propias de cada caso”*.

Más allá de las posibilidades de activación de mecanismos de protección que se puedan activar al consagrar el derecho al agua como derecho fundamental en el texto de la Constitución, cabe resaltar que Colombia se ha comprometido a nivel internacional a cumplir con las metas asociadas al objetivo número 6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es decir, el Gobierno nacional ya ha adquirido unos compromisos y se ha propuesto unas metas en términos de protección del recurso hídrico que en nada se modifican con la consagración del derecho al agua como derecho fundamental en la Constitución. En este sentido, a continuación, se mencionan algunas de las metas a las que se compromete Colombia asociadas al objetivo de desarrollo sostenible consistente en *“garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible”*:

- Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos.
- Para 2030, mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial.
- Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua.

- Para 2030, poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.
- Para 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
- Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento”.

Protección de Fuentes Hídricas:

Colombia es el séptimo país con mayor disponibilidad de recursos hídricos en el mundo, adicionalmente, Colombia es el país con mayor superficie de páramos en el mundo, hace parte de los nueve países que concentran el 60% del agua dulce del mundo.

Puesto	País	Km ³
1	Brasil	8.233
2	Rusia	4.507
3.	Estados Unidos	3.051
4.	Canadá	2.902
5.	Indonesia	2.838
6.	China	2.830
7.	Colombia	2.132
8.	Perú	1.913

Fuente: FAO, 2015.

Así pues, durante décadas el país contaba con más recursos hídricos después de Canadá, Rusia y Brasil, pero en los últimos años ha venido descendiendo en los índices del patrimonio hídrico por causa de la contaminación del agua generada por factores antrópicos, su uso inadecuado por parte de las empresas industriales, el tratamiento inadecuado de las aguas residuales, la deforestación y el cambio climático, entre otros.

Igualmente páramos, lagos, lagunas, morichales, ríos, etcétera, se encuentran en peligro debido a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables por parte de las industrias minera y petrolera. Solo para ilustrar esta situación se resaltan algunos páramos que se encuentran en peligro:

- **Santurbán:** Tiene ochenta y un mil hectáreas, gravemente amenazado por el desarrollo de minería y agricultura.
- **Pisba:** abastece de agua las poblaciones de Tasco, Boyacá, pero se ha visto afectada la calidad y cantidad de agua debido a la contaminación y degradación del suelo a causa de la explotación de carbón”.
- **Almorzadero:** afectado en casi un sesenta y cuatro por ciento, la causa más importante por la agricultura.
- **Guerrero:** pertenece a la sabana de Bogotá sufre deforestación y pérdida de páramo debido a la explotación de carbón.

- **Cajamarca:** amenazado por la tala, el desarrollo de minería ganadería y agricultura.
- **Las Hermosas:** en el análisis de noventa y nueve mil hectáreas se destaca entre las actividades que están acabando con este ecosistema: la explotación de oro, quema para desarrollo de ganadería y la caza de animales silvestres.

El desarrollo de la actividad minera como estrategia económica del país ha traído consigo grandes problemas de carácter ambiental, sin que hasta el momento nadie se haga responsable por ello. La explotación minera esta cimentada de manera importante en la explotación de oro, carbón y en la extracción de materiales de construcción, la explotación de minerales en estas áreas ecosistémicas ha generado grandes problemas ambientales; hablamos de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas con mercurio y cianuro, la pérdida de flora y fauna nativas, y la destrucción de la armonía del paisaje.

De los innumerables impactos ambientales que la industria petrolera genera durante la producción de los hidrocarburos, los más significativos, por su magnitud y carácter irremediable (no se pueden corregir después de presentados y el daño queda a perpetuidad), son: el hidrodinamismo⁶¹ y la contaminación de las aguas subterráneas potables.

Otro problema ambiental ocurre con el agua residual que se produce junto con el petróleo, pues contiene metales pesados como bario, vanadio y níquel, que generan ceguera y deja sin aletas a los peces; trazas de hidrocarburos y químicos que contiene fenoles (cancerígenos) y aminas (generadoras de mutaciones) que las petroleras agregan para romper emulsiones, inhibir la corrosión, inhibir las incrustaciones y la precipitación de sólidos orgánicos (en Caño Limón, por ejemplo, se utilizan más de 150 millones de galones de químicos al año). Con estas aguas residuales, al ser descargadas en los caños y los ríos, se contaminan las aguas, matando el pescado o dejándolo ciego y sin aletas, o alterando su hábitat natural, generando su migración hacia ríos o caños más profundos (amenazando la seguridad alimentaria).

Durante la producción del petróleo se corre el riesgo de contaminar los acuíferos libres superficiales y los acuíferos subterráneos confinados, con hidrocarburos, a través de canalizaciones que se generan por el anular del pozo, por mala cementación del revestimiento; o a través de la interconexión de las fracturas artificiales, que se generan durante la operación de fracturamiento hidráulico, con pozos abandonados o mal cementados, o con fallas naturales. En otros campos petroleros, las aguas residuales

se reinyectan en formaciones superiores, contaminando los acuíferos subterráneos que son o serán la fuente futura para agricultura, industria y uso doméstico.

La combustión in situ es otra operación que contamina los acuíferos subterráneos, con los gases que genera la combustión (sulfuro de hidrógeno, dióxido de carbono y dióxido de azufre), e hidrocarburos; los cuales migran por el anular de los pozos hasta los acuíferos superiores, al fracturarse el cemento con las altas temperaturas (superiores a 1.000 grados centígrados); o a través de fracturas artificiales que se generan por las altas temperaturas y presiones.

También, con los frecuentes derrames de petróleo, se contaminan los caños y los ríos, se pierden cultivos, se esterilizan las tierras y se secan los pastos, afectando la agricultura y la ganadería. Otros problemas son: la construcción de oleoductos y gasoductos, donde se intervienen los lechos de los ríos, de hacen cortes con zanjas de hasta tres metros de profundidad, disminuyendo el nivel freático y desviando el flujo de las aguas subterráneas poco profundas; la quema de gas, donde se generan gases tóxicos, se contamina auditivamente y se calienta la atmósfera del entorno; el polvo que generan las tractomulas en las vías destapadas; y el fracturamiento hidráulico para el Shale Gas.

Daños ambientales en los páramos en los últimos años:

- “Derrame de cuatro millones de barriles de crudo que han llegado a suelos y ríos del país desde 1986 (empiezan atentados a Caño Limón- Coveñas)”.
- Al año se arrojan más de trescientas toneladas de mercurio a los ecosistemas a causa de la minería.
- Ataques terroristas en nueve departamentos del país que han causado graves daños ambientales. Frente a esto la Fiscalía reporta que se adelantan 60 investigaciones en la Unidad de Protección a los Recursos Naturales.
- Se reportó por el Ideam y Ministerio de Ambiente que tan solo en 2013 se talaron 120.933 hectáreas de bosques.
- El país ha presentado pérdida del 57% de la cobertura vegetal en la Amazonía, en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Meta y Guaviare.

Sumado a esto la situación actual de los páramos de Colombia es realmente preocupante, el calentamiento global, la agricultura y la ganadería es desarrollada en los páramos sin ningún control, y el desarrollo de la actividad minera, han puesto en riesgo estos ecosistemas y estos están llamados a desaparecer.

⁶¹ El hidrodinamismo ocurre en aquellos yacimientos petroleros que tienen algún acuífero activo que actúa como energía del mismo (el agua empuja el crudo desde la roca hacia los pozos).

La pérdida de extensión en los páramos hace que desaparezca el hábitat de especies como el cóndor de los Andes y el oso de anteojos, al igual que desaparece parte de la flora que solo pertenecen a este tipo de ecosistemas.

Según el reporte de Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, el 99% de los páramos del mundo se encuentran en la Cordillera de los

Andes, en la Sierra Nevada de Santa Marta y Costa Rica.

Colombia tiene 34 páramos que equivalen al 49% de los páramos del mundo, así que nuestro compromiso con el planeta debe ser mayor, ya que somos un país altamente privilegiado en materia hídrica: Los páramos proveen el agua potable del 70% de la población del país.

Derecho al agua en otros países:

PAÍS	CONTENIDO
Uruguay	Fue el primer país del mundo que reconoció constitucionalmente el derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano. Se informa que la normativa uruguaya prioriza el uso del agua para consumo humano, como un punto de partida fundamental para la articulación de políticas públicas y la adopción de medidas para el aseguramiento de este derecho. El derecho humano al agua fue incorporado en la Constitución Nacional mediante la reforma que se realizara en el año 2004 ⁶² .
Ecuador	Reconoce este derecho a través de su constitución política de la siguiente manera “el derecho al agua es fundamental e irrenunciable”, el agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso “público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida” ⁶³ .
Bolivia	El Estado de Bolivia introdujo en su constitución: Artículo 16 de la Carta Constitucional establece que “toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación” Artículo 20 establece adicionalmente que: “toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable. Inciso segundo, es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias y que la provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria, con participación y control social. Artículo 373 del Capítulo Quinto sobre Recursos Hídricos, establece que el derecho al agua es un derecho “fundamentalísimo” para la vida ⁶⁴ .
Honduras	Decreto Legislativo número 270-2012, el cual reformó el artículo 145 de la Constitución Nacional declaró el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano.
Nicaragua	Artículo 105 de la Constitución Política, señala la obligación del Estado de promover, facilita y regular la prestación del servicio. Igualmente señala que es un derecho inalienable.
México	Consagra en su Constitución Política: “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.
Argentina	La Argentina no incluye en la Constitución Nacional el derecho al agua como un derecho humano, pero en la normativa nacional y provincial prioriza este derecho y lo reconoce como un “derecho natural que corresponde a toda persona, inherente a su personalidad, de acceder al agua suficiente, saludable, aceptable, accesible y asequible” ⁶⁵ .
Costa Rica	A través de decretos, normas administrativa y como política pública Costa Rica contempla el acceso al agua potable como un derecho humano inalienable y que debe ser garantizada constitucionalmente.
Italia	Mediante la Sentencia 259 de 1996 la Corte Constitucional del país señaló que es un derecho fundamental.

⁶² Respuesta al cuestionario de la CIDH sobre “acceso al agua” en las Américas presentada por Uruguay, página 1. Además, del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, Misión al Uruguay (13 a 17 de febrero de 2012) se desprende que la sociedad civil habría desempeñado un rol fundamental en la promoción del referéndum del año 2004 que condujo al reconocimiento del derecho al agua, el 64,61% de la población votó a favor del reconocimiento del agua y el saneamiento como derechos humanos y de su suministro exclusivo por parte de Estado.

⁶³ Poder Legislativo, Constitución de la Republica de Ecuador, artículo 12.

⁶⁴ Respuesta al cuestionario de la CIDH sobre “acceso al agua” en las Américas presentada por el Estado Plurinacional de Bolivia, página 1. Ver, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 373.

⁶⁵ Respuesta al cuestionario de la CIDH sobre “acceso al agua” en las Américas presentada por Argentina [Instituto Nacional del Agua], página 3.

PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Texto aprobado en Segundo Debate – Plenaria Senado de la República	Texto propuesto para Primer Debate – Comisión Primera Cámara de Representantes.
<p>Artículo 1º. Inclúyase el Artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 11 A. Toda persona en el territorio nacional tiene derecho al agua, de acuerdo a los principios de accesibilidad, calidad y disponibilidad, progresividad y sostenibilidad fiscal. Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, para lo cual el Estado garantizará la conservación, protección y uso eficiente del recurso hídrico conforme al principio de participación en materia ambiental.</p> <p>Artículo 2º. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 1º. Inclúyase el Artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 11 A. Toda persona en el territorio nacional tiene derecho al agua, de acuerdo a los principios en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad, <u>conforme a los principios de</u> progresividad y sostenibilidad fiscal. Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, para lo cual el Estado garantizará la conservación, protección y uso eficiente del recurso hídrico conforme al principio de participación en materia ambiental.</p> <p>Artículo 2º. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias</p>

PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, proponemos a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2018 Cámara, 06 de 2018 Senado, *por el cual se incluye el artículo 11 A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.* De conformidad con el pliego de modificaciones.

Cordialmente,



Harry Giovanni González García - C
Representante a la Cámara

Jorge Méndez Hernández - C
Representante a la Cámara

Carlos Germán Navas Talero - C
Representante a la Cámara

Juanita María Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

Gabriel Jaime Vallejo Chuji
Representante a la Cámara

Adriana Magali Matiz Vargas
Representante a la Cámara

Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Representante a la Cámara

Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara

Angela María Robledo Gómez
Representante a la Cámara

fiscal. Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, para lo cual el Estado garantizará la conservación, protección y uso eficiente del recurso hídrico conforme al principio de participación en materia ambiental.

Artículo 2º. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



Harry Giovanni González García - C
Representante a la Cámara

Jorge Méndez Hernández - C
Representante a la Cámara

Gabriel Jaime Vallejo Chuji
Representante a la Cámara

Adriana Magali Matiz Vargas
Representante a la Cámara

Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Representante a la Cámara

Carlos Germán Navas Talero - C
Representante a la Cámara

Juanita María Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara

Angela María Robledo Gómez
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 234 DE 2018 CÁMARA, 06 DE 2018 SENADO

por el cual se incluye el artículo 11 A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Inclúyase el Artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:

Artículo 11 A. Toda persona en el territorio nacional tiene derecho al agua, en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad, conforme a los principios de progresividad y sostenibilidad

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2018 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 13 de noviembre de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 185 de 2018 Cámara

En cumplimiento del honroso encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el pasado 9 de octubre de 2018, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de ponentes, nos permitimos radicar Informe de Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 185 de 2018 Cámara, por la cual se regula el ejercicio del cabildo y se dictan otras disposiciones, en la Secretaría de la Comisión.

**PONENCIA
PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2018
CÁMARA**

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

Palabras clave: *Cabildo, transparencia, legalidad, confianza, publicidad, participación.*

Instituciones clave: *Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República, Congreso de la República, Empresariado colombiano.*

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento, es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 185 de 2018 de Cámara de Representantes (de ahora en adelante, “el proyecto de ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El honorable Representante a la Cámara Alfredo Deluque Zuleta, quien hace parte del grupo de ponentes, durante la Legislatura 2010-2011 y 2014-2015 radicó los Proyecto de ley números 067 de 2010 Cámara y 150 de 2014 Cámara, por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones, los cuales buscaban desarrollar el mandato contenido en el artículo 7º del Acto Legislativo número 1 de 2009, que establece que el ejercicio del cabildo será reglamentado mediante ley. En ambas ocasiones el proyecto de ley fue archivado de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, junio 22 de 2015. Lo anterior muestra que reglamentar el cabildo es una deuda que tiene pendiente hace varios años el Congreso de la República.

En otra ocasión, el honorable Senador Carlos Fernando Galán, en la Legislatura 2014-2015, radicó el 24 de septiembre de 2014 ante la Secretaría General del Senado de la República, el Proyecto de ley número 94 de 2014. En esa oportunidad, la

Mesa Directiva designó al Senador Roy Barreras como ponente para primer debate. El honorable Senador Barreras rindió ponencia favorable el 12 de noviembre de 2014 (publicada en la Gaceta del Congreso número 710 del 2015) que fue debatida y aprobada en sesión del 9 de diciembre de 2014 (Acta número 32 de 2014, publicada en la Gaceta del Congreso número 62 de 2015). En la misma sesión del 9 de diciembre de 2014, el Senador Barreras fue designado ponente para segundo debate, pero desafortunadamente el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura.

El proyecto de ley con objeto similar volvió a ser radicado con el número 97 de 2016 Senado, el miércoles 10 de agosto de 2016 en el honorable Senado de la República; sus autores fueron los honorables Senadores: Carlos Fernando Galán, Óscar Mauricio Lizcano, Rosmery Martínez, Iván Duque, Juan Manuel Galán y la honorable Representante Angélica Lozano.

El 18 de agosto de 2016, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibió el expediente del proyecto de ley y el miércoles 24 del mismo mes –mediante Acta MD-03– se designó como ponente al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón; sin embargo, en esta oportunidad el proyecto de ley nuevamente fue archivado de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

En esta ocasión, atendiendo el llamado de la ciudadanía, se presentó nuevamente el proyecto de ley adaptando sus disposiciones conforme a la organización y competencias de las instancias públicas.

El proyecto de ley fue radicado con el número 185 de 2018 Cámara, el 2 de octubre de 2018 en la Cámara de Representantes, sus autores son los honorables Representantes: Fabio Fernando Arroyave Rivas, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Harry Giovanni González García, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andrés David Calle Aguas, Juan Fernando Reyes Kuri, Julián Peinado Ramírez, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Carlos Julio Bonilla Soto, Víctor Manuel Ortiz Joya, Alexander Harley Bermúdez Lasso, John Jairo Cárdenas Morán, Juan Carlos Reinales Agudelo, Elizabeth Jai-Pang Díaz, Juan Diego Echavarría Sánchez, Nilton Córdoba Manyoma, José Luis Correa López, Henry Fernando Correal Herrera, Flora Perdomo Andrade, Édgar Alfonso Gómez Román.

El día 2 de octubre de 2018, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República recibió el expediente del proyecto de ley y el día 9 de octubre mediante Acta número 012 se designó como ponentes a los honorables Representantes Alejandro Alberto Vega Perez, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Erwin Arias Betancur, Buenaventura León León, Inti Raúl Asprilla Reyes, Luis Alberio Alban Urbano y Ángela María Robledo Gómez.

Este Proyecto de ley número 185 de 2018 Cámara es presentado como parte del paquete de proyecto de ley anticorrupción propuestos por el Partido Liberal, por lo cual cuenta con el respaldo de toda su bancada.

III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 185 de 2018 Cámara, cuenta con 30 artículos que buscan regular el ejercicio del cabildeo en el país, con el fin de garantizar la transparencia y asegurar la igualdad de oportunidades en la participación para la adopción de las decisiones públicas. Adicionalmente, establece un régimen sancionatorio para funcionarios públicos de carácter disciplinario y para los cabilderos, multas y el retiro del Registro Público de Cabilderos entre 5 y 10 años.

IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los principales argumentos a favor del proyecto de ley, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. El proyecto de ley, busca asegurar la transparencia e integridad en el diseño de políticas públicas; de tal manera que la ciudadanía podrá conocer abiertamente qué sectores o individuos particulares tienen interés en el diseño de las políticas públicas.
2. Garantiza la igualdad de oportunidades de participación en la adopción de las decisiones que toma el estado y permitir que los distintos actores de la sociedad puedan tener las mismas condiciones de acceso frente al proceso de diseño de políticas públicas.
3. Establece reglas de juego claras y estables para las autoridades y los agentes interesados en participar en la construcción de decisiones públicas. Con la implementación de mecanismos eficientes de revelación de información e interacción de los agentes asociados, la norma persigue el cumplimiento de las obligaciones que se establecen para, la adecuada interacción entre los grupos de interés y los funcionarios que toman las decisiones.
4. Extrae los elementos pertinentes de la normativa comparada y el enfoque de los diez (10) principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la transparencia e integridad en el cabildeo.
5. Propone un esquema de regulación del cabildeo ajustado al modelo de Estado Social de Derecho colombiano, respetuoso y promotor de los principios constitucionales de democracia participativa y moralidad administrativa, que busca el máximo nivel de transparencia eficiente, en el proceso de adopción de sus decisiones.

V. MARCO CONSTITUCIONAL

El texto del presente proyecto de ley, ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en el siguiente artículo, el cual de manera clara y expresa dispone:

Artículo 144. “*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.*”

VI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Históricamente, la sociedad ha visto la actividad de cabildeo como una manera incorrecta e indebida de promover, defender y representar intereses particulares. Se tiene en el imaginario colectivo que esta labor y las personas que lo realizan, buscan su objetivo a cualquier costo, sin que importen principios como la moralidad pública, la transparencia o el correcto actuar de las personas en una sociedad. En otras palabras, se trata de una actividad en donde, en el imaginario colectivo, el fin justifica los medios.

Esta percepción se funda, entre otras cosas, en la falta de reglamentación sobre la materia, que impide que la ciudadanía tenga certezas sobre cómo se diseñan las leyes o las políticas públicas que los afectan día a día, o que exista claridad sobre los intereses particulares que influyen en la toma de decisiones de las autoridades, ello mina la confianza en las instituciones del país y hace que se mantenga la idea de que todo está previamente arreglado o dirigido en favor de una persona o industria y que el funcionario público que tomó la decisión, es acreedor de algún tipo de incentivo o gabela.

En el marco del derecho comparado, encontramos como el cabildeo se encuentra reglamentado en diferentes lugares del mundo como los Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia o Chile, en donde se establecen las reglas mediante las cuales los particulares pueden participar en la toma de decisiones estatales.

Este proyecto de ley, surge como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad a todas las autoridades públicas del nivel nacional o territorial para lograr que su actuar se convierta efectivamente en soporte del sistema jurídico. Adicionalmente, se trata de una iniciativa que busca llenar las lagunas del sistema legal y responder al mandato del Constituyente de 1991 que buscó combatir el fenómeno de la corrupción en todas sus manifestaciones, y ordenó al Congreso de la República, proferir regulaciones generales para hacer más transparente la actividad de lobby o cabildeo.

El proyecto de ley se funda principalmente en la transparencia, la participación equitativa y el derecho a la información que tienen las personas naturales y jurídicas, a saber, el cómo, quién y por qué razón se toman decisiones por parte de las entidades públicas de nuestro país. En esencia, lo que se pretende es que el ciudadano pueda confiar en sus instituciones, de preservar un comportamiento consecuente no contradictorio con el interés general y que los destinatarios de estas decisiones puedan ser escuchados en escenarios propicios para ello.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
<p>Artículo 1º. 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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 1º. 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.</p> <p><u>Parágrafo.</u> La presente ley no implicara restricción, desigualdad o desequilibrio alguno respecto al ejercicio de cabildeo a favor del interés general.</p> <p>Cabildeo es entendido <u>como</u> las gestiones que realizan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con el fin de obtener, defender o representar intereses o poder <u>influir</u> sobre determinadas decisiones dentro del marco de la Constitución y la ley, <u>a favor de interés privados.</u></p>
<p>Artículo 2º. 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.</p>	<p>Artículo 2º. Obligación general. Todos los servidores públicos, <u>y las autoridades obligadas por la presente norma,</u> 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.</p> <p><u>Parágrafo.</u> Las personas que ejerzan la actividad de cabildeo a favor del interés general, tendrán acceso y participación sin el requisito de estar inscritas en el Registro Público de Cabilderos (RPC).</p>
<p>Artículo 3º. Huella de cabildeo. El RPC deberá permitir a la autoridad que adopte alguna de las decisiones listadas en el artículo 5º 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.</p> <p>El reporte deberá estar disponible en la página web tanto del RPC como de la entidad a la cual pertenezca la autoridad respectiva.</p>	<p>Artículo 3º. Huella de cabildeo. El RPC deberá permitir a la autoridad que adopte alguna de las <u>definiciones</u> listadas en el artículo 5º 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.</p> <p>El reporte deberá estar disponible en la página web tanto del RPC como de la entidad a la cual pertenezca la autoridad respectiva.</p>
<p>Artículo 4º. Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en los seis (6) meses siguientes a su expedición.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 4º. Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en los <u>tres (3) meses</u> siguientes a su expedición.</p> <p>El Registro Público de Cabilderos deberá estar implementado a más tardar <u>en seis (6) meses</u> 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 administrar 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.</p>
<p>Artículo 5º. Definiciones. Para los efectos de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:</p> <p>a) Actividades de cabildeo: 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.</p> <p>Las actividades de cabildeo se presentan, en particular, frente a:</p> <p>i) El ejercicio de las funciones constituyente, legislativa, electoral y administrativa a cargo del Congreso de la República.</p> <p>ii) El ejercicio de la función legislativa y la potestad reglamentaria a cargo del Presidente de la República.</p>	<p>Artículo 5º. Definiciones. Para los efectos de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:</p> <p>a) Actividades de cabildeo: 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 aquellas tendientes a evitar la adopción de decisiones.</p> <p>Las actividades de cabildeo se presentan, en particular, frente a:</p> <p>i) El ejercicio de las funciones constituyente, legislativa, electoral y administrativa a cargo del Congreso de la República.</p> <p>ii) El ejercicio de la función legislativa y la potestad reglamentaria a cargo del Presidente de la República.</p>

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
<p>iii) La expedición de actos administrativos de carácter general a cargo de las autoridades sujetas a esta norma.</p> <p>iv) La adopción de decisiones determinantes en materia de política pública.</p> <p>v) El ejercicio de competencias para la nominación o elección de funcionarios.</p> <p>b) Cabildero: 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 cabilderos 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 cabildero con el cliente serán de medio.</p> <p>c) Cliente: Cualquier persona, natural o jurídica que utilice los servicios de un cabildero 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;</p> <p>d) Interés particular: Cualquier beneficio que se busque por la toma o abstención de tomar una decisión a favor de un cabildero o cliente, por parte de una corporación o autoridades públicas, independientemente de si reviste o no contenido económico;</p> <p>e) Nivel mínimo de revelación de información: Es aquel que se alcanza con el suministro y la publicación de la información sobre cabilderos; la información del interés promovido, defendido o representado sobre actividades; y la información sobre viajes efectuados por las autoridades, en los términos de la presente ley. Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades podrán, mediante acto administrativo motivado, aumentar el nivel mínimo de revelación que establece la presente ley para sus funcionarios.</p>	<p>iii) La expedición de actos administrativos de carácter general a cargo de las autoridades sujetas a esta norma.</p> <p>iv) La adopción de decisiones determinantes en materia de política pública.</p> <p>v) El ejercicio de competencias para la nominación o elección de funcionarios.</p> <p>b) Cabildero: 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 cabilderos 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 cabildero con el cliente serán de medio.</p> <p>c) Cliente: Cualquier persona, natural o jurídica, que utilice los servicios de un cabildero para obtener un beneficio propio o de un tercero, en relación con la toma o abstención de decisión de autoridades competentes, independientemente de si existe o no una remuneración por su servicio;</p> <p>d) Interés particular: Cualquier beneficio que se busque por la toma o abstención de tomar una decisión a favor de un cabildero o cliente, por parte de una corporación o autoridades públicas, independientemente de si reviste o no contenido económico;</p>
<p>Artículo 6°. <i>Autoridades ante las cuales se realiza el cabildeo.</i> 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:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p>	<p>Artículo 6°. <i>Autoridades ante las cuales se realiza el cabildeo.</i> 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:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p>

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
<p>d) Rama Legislativa: Los Congresistas, los Directores Administrativos, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo.</p> <p>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.</p> <p>Lo anterior no podrá ser interpretado en forma que restrinja, limite o menoscabe la independencia y autonomía propias de la función judicial.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>d) Rama Legislativa: Congresistas, Directores Administrativos, miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo, Secretarios de Comisiones y Plenaria demás funcionarios de planta del Congreso de la República.</p> <p>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.</p> <p>g) Educación: Universidades públicas de todo el orden territorial.</p> <p>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.</p>
<p>Artículo 7º. Actividades no consideradas como cabildeo. No serán consideradas actividades de cabildeo:</p> <p>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;</p> <p>b) Las opiniones, sugerencias o propuestas que se formulen en ejercicio del derecho a la libre expresión;</p> <p>c) Las realizadas por los medios de comunicación para recabar y difundir información;</p> <p>d) El requerimiento de información de carácter público en ejercicio del derecho de petición o el derecho de acceso a la información pública;</p> <p>e) Las intervenciones en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República;</p> <p>f) Las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas que presenten los ciudadanos durante el término previsto en el numeral 8 del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 a los actos administrativos de carácter general;</p> <p>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;</p>	<p>Artículo 7º. Actividades no consideradas como cabildeo. No serán consideradas actividades de cabildeo:</p> <p>a) 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;</p> <p>b) Las opiniones, sugerencias o propuestas que se formulen en ejercicio del derecho a la libre expresión;</p> <p>c) Las realizadas por los medios de comunicación para recabar y difundir información;</p> <p>d) El requerimiento de información de carácter público en ejercicio del derecho de petición o el derecho de acceso a la información pública;</p> <p>e) Las intervenciones en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República;</p> <p>f) Las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas que presenten los ciudadanos durante el término previsto en el numeral 8 del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 a los actos administrativos de carácter general;</p> <p>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;</p>

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
<p>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;</p> <p>i) Los contactos entre entidades públicas.</p>	<p>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;</p> <p>i) Los contactos entre entidades públicas.</p> <p><u>j) Reuniones sociales donde confluyan cabilderos con las autoridades que hace mención el artículo 6° de la presente ley.</u></p>
<p>Artículo 8°. Derechos de las autoridades. Son derechos de las autoridades, en relación con el cabildeo:</p> <p>a) Decidir si aceptan o no ser contactadas por los cabilderos.</p> <p>b) Tener acceso, de manera oportuna, al RPC;</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 8°. Derechos de las autoridades. Son derechos de las autoridades, en relación con el cabildeo:</p> <p>a) Tener acceso, de manera oportuna, al RPC;</p> <p>b) Establecer esquemas de atención que permitan optimizar su función, incluso a través de la delegación en los términos de la Ley 489 de 1998.</p>
<p>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:</p> <p>a) Promover la participación de los interesados en las decisiones públicas a su cargo;</p> <p>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;</p> <p>c) Validar y corregir la información registrada por los cabilderos sobre los contactos que hubieren mantenido;</p> <p>d) Denunciar ante las autoridades competentes, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;</p> <p>e) Registrar la información requerida por esta ley sobre viajes.</p>	<p>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:</p> <p>a) Promover la participación de los interesados en las decisiones públicas a su cargo;</p> <p>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;</p> <p>c) Validar y corregir la información registrada por los cabilderos sobre los contactos que hubieren mantenido;</p> <p>d) Denunciar ante las autoridades competentes, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;</p> <p>e) Registrar la información requerida por esta ley sobre viajes.</p> <p><u>f) Abstenerse de intervenir y promover en el ejercicio de cabildeo cuando se presenten conflictos de intereses.</u></p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Artículo 11. Derechos de los cabilderos. Son derechos de los cabilderos:</p> <p>a) Acceder al RPC y registrar su información;</p> <p>b) Contactar a las autoridades listadas en la presente ley;</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 11. Derechos de los cabilderos. Son derechos de los cabilderos:</p> <p>a) Acceder al RPC y registrar su información;</p> <p>b) Contactar a las autoridades listadas en la presente ley;</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
<p>Artículo 12. Obligaciones de los cabilderos. Son obligaciones de los cabilderos, en relación con el cabildeo:</p> <p>a) Inscribir de manera oportuna, suficiente y verídica la información requerida en el RPC;</p> <p>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;</p> <p>c) Reportar oportunamente la información sobre las actividades de cabildeo que desarrollen, en los términos establecidos por esta ley;</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 12. Obligaciones de los cabilderos. Son obligaciones de los cabilderos, en relación con el cabildeo:</p> <p>a) Inscribir de manera oportuna, suficiente y verídica la información requerida en el RPC;</p> <p>b) Reportar oportunamente la información sobre las actividades de cabildeo que desarrollen, en los términos establecidos por esta ley;</p> <p>c) 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.</p>
<p>Artículo 13. Prohibiciones para los cabilderos. A los cabilderos les estará prohibido:</p> <p>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;</p> <p>b) Defender o representar simultáneamente intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas;</p> <p>c) Adelantar actividades de cabildeo ante entidades en donde prestaron su servicio como funcionarios o contratistas dentro de anterior al ejercicio de la actividad;</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 13. Prohibiciones para los cabilderos. A los cabilderos les estará prohibido:</p> <p>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;</p> <p>b) Defender o representar simultáneamente intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas;</p> <p>c) Adelantar actividades de cabildeo ante entidades en donde prestaron su servicio como funcionarios o contratistas dentro de <u>un año</u> anterior al ejercicio de la actividad.</p>
<p>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.</p>	<p>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. 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.</p> <p><u>Parágrafo. Los Cabilderos deberán estar plenamente identificados con un carnet de identidad.</u></p>
<p>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:</p> <p>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.</p> <p>ii) Intereses potenciales a representar.</p> <p>iii) clientes representados con anterioridad.</p>	<p>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:</p> <p>a) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos. Si el cabildero fuera una persona jurídica deberá incluirse el Certificado de Existencia y Representación Legal.</p> <p>b) Intereses potenciales a representar.</p> <p>c) clientes representados.</p>
<p>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:</p> <p>i) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades, y áreas de interés del cliente,</p> <p>ii) Asuntos representados para cada cliente.</p> <p>iii) Descripción del contacto: Tipo, fecha y lugar del contacto, así como la materia específica tratada.</p> <p>iv) Servidores públicos contactados: Entidad, cargo y relación con el asunto de los servidores públicos contactados.</p> <p>v) Personas naturales que ejercieron la actividad de cabildeo para cada caso.</p>	<p>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:</p> <p>a) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades, <u>tiempo de la relación contractual</u> y áreas de interés del cliente,</p> <p>b) Asuntos representados para cada cliente.</p> <p>c) Descripción del contacto: Tipo, fecha y lugar del contacto, así como la materia específica tratada.</p> <p>d) Servidores públicos contactados: Entidad, cargo y relación con el asunto de los servidores públicos contactados.</p> <p>e) Personas naturales que ejercieron la actividad de cabildeo para cada caso.</p> <p><u>Parágrafo. El tratamiento de la información contenida en el RPC debe regirse bajo el tratamiento de la ley de Hábeas Data.</u></p>

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>Parágrafo. <u>Quedaran excluidas las invitaciones, que en razón a su conocimiento específico traten sobre eventos académicos.</u></p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La Secretaría 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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La Secretaría 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.</p> <p>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.</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
<p>Artículo 20. Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos. El RPC deberá ser un registro virtual disponible en internet y permitirá, como mínimo:</p> <p>a) El suministro, consulta y descarga de la información que contenga;</p> <p>b) El suministro de información de los cabilderos y su validación por parte de las autoridades, en los términos de la presente ley;</p> <p>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;</p> <p>d) Buscar de manera personalizada, ordenar y descargar la información de manera completa y fácil de comprender;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>g) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad.</p> <p>h) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 5°, literal e), de la presente ley;</p> <p>i) La obtención de un reporte de huella de cabildeo, en los términos del artículo 30 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Todas las funcionalidades del RPC disponibles al público serán gratuitas.</p>	<p>Artículo 20. Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos. El RPC deberá ser un registro disponible en internet y permitirá, como mínimo:</p> <p>a) El suministro, consulta y descarga de la información de manera ordenada, completa y comprensible.</p> <p>b) El suministro de información de los cabilderos y su validación por parte de las autoridades, en los términos de la presente ley;</p> <p>c) Publicar en internet de manera actualizada, comprensible y detallada la información señalada en los artículos 15 a 16 de la presente ley;</p> <p>d) 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;</p> <p>e) El ejercicio de las competencias que le atribuye la presente ley a la Secretaría de Transparencia.</p> <p>f) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad.</p> <p>g) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 5°, literal e), de la presente ley;</p> <p>h) La obtención de un reporte de huella de cabildeo, en los términos del artículo 30 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Todas las funcionalidades del RPC disponibles al público serán gratuitas.</p>
<p>Artículo 21. Reporte al Congreso de la República. La Secretaría de Transparencia 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.</p>	<p>Artículo 21. Reporte al Congreso de la República. La Secretaría de Transparencia 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.</p>
<p>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 mayor número de ciudadanos de manera comprensible, suficiente y oportuna.</p>	<p>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 mayor número de ciudadanos de manera comprensible, suficiente y oportuna.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Artículo 24. Sanciones. La comisión de conductas sancionables dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:</p> <p>a) Para las autoridades, implicará falta disciplinaria gravísima y dará lugar a la publicación de la información relativa a su infracción;</p> <p>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: secretaria de transparencia sanciona a las entidades y</p> <p>i) Multa por el equivalente entre mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.</p>	<p>Artículo 24. Sanciones. La comisión de conductas sancionables dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones para los cabilderos y <u>las empresas a quienes prestan sus servicios</u>, 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. <u>Adicionalmente, serán sancionados por la secretaría de la siguiente forma:</u></p> <p>i) Multa por el equivalente entre mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.</p>

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
<p>ii) Retiro del registro en el RCP entre cinco (5) años y diez (10) años.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la presente ley, será sancionable como cabildero quien, sin cumplir los requisitos legales, ejerza actividades de cabildeo.</p>	<p>ii) Retiro del registro en el RCP entre uno (1) años y dos (2) años.</p> <p>iii) Cuando reincida en una acción que dé lugar a sanción será retirado del registro en el RCP entre cinco (5) años y diez (10) años.</p> <p>Para efectos de la presente ley, será sancionable como cabildero quien, sin cumplir los requisitos legales, ejerza actividades de cabildeo.</p> <p>Parágrafo. Los dineros que se perciben por concepto de las multas, serán recaudados por la Secretaria de la Transparencia y tendrán como destino la implementación de programas de fortalecimiento institucional en materia de transparencia para la entidad donde se configuro la conducta sancionada.</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 25. Falta grave para autoridades. Será falta disciplinaria grave 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.</p>
<p>Artículo 27. Publicación de información sobre infractores. La Secretaria 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 26. Publicación de información sobre infractores. La Secretaria 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Artículo 28. Competencia sancionatoria para particulares cabilderos. El régimen disciplinario vigente se aplicará a los particulares que realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas.</p>	<p>Artículo 27. Competencia sancionatoria para particulares cabilderos. El régimen disciplinario vigente se aplicará a los particulares que realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas.</p>
<p>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:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas;</p> <p>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;</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 28. 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:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas;</p> <p>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;</p> <p>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.</p>

Texto proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate de Cámara:
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 29. <u>En ningún caso el cabildeo será utilizado en procesos de contratación y licitación pública.</u>
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.	Artículo 30. 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.

VIII. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe iniciar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

IX. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al texto propuesto del Proyecto de ley número 185 de 2018 Cámara, por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones.

Con toda atención,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL 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 1º. 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 como las gestiones que realizan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con el fin de obtener, defender o representar intereses o poder influir sobre determinadas decisiones dentro del marco de la Constitución y la Ley, a favor de interés privados.

Parágrafo. La presente ley no implicara restricción, desigualdad o desequilibrio alguno respecto al ejercicio de cabildeo a favor del interés general.

Artículo 2º. Obligación general. Todos los servidores públicos, y 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 a favor de intereses particulares si no se encuentra inscrita en el Registro Público de Cabilderos (RPC) a que se refiere esta ley.

Parágrafo. Las personas que ejerzan la actividad de cabildeo a favor del interés general, tendrán acceso y participación sin el requisito de estar inscritas en el Registro Público de Cabilderos (RPC).

Artículo 3º. Huella de cabildeo. El RPC deberá permitir a la autoridad que adopte alguna de las definiciones listadas en el artículo 5º 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 4º. Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en los tres (3) meses siguientes a su expedición.

El Registro Público de Cabilderos deberá estar implementado a más tardar en seis (6) meses 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 administrar 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 5º. Definiciones. Para los efectos de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

a) Actividades de cabildeo: 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 aquellas 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) Cabildero: 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 cabilderos 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 cabildero con el cliente serán de medio.

c) Cliente: Cualquier persona, natural o jurídica, que utilice los servicios de un cabildero para obtener un beneficio propio o de un tercero, 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 cabildero o cliente, por parte de una corporación o autoridades públicas, independientemente de si reviste o no contenido económico.

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 Direc-

tores 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: Congresistas, Directores Administrativos, miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo, Secretarios de Comisiones y Plenaria demás funcionarios de planta del Congreso de la República.

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.

g) Educación: Universidades públicas de todo el orden territorial.

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:

- a) 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;
- j) Reuniones sociales donde confluyan cabilderos con las autoridades que hace mención el artículo 6° de la presente ley.

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) Tener acceso, de manera oportuna, al RPC;
- b) 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 párrafo 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.
- f) Abstenerse de intervenir y promover en el ejercicio de cabildeo cuando se presenten conflictos de intereses.

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 párrafo 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) Reportar oportunamente la información sobre las actividades de cabildeo que

desarrollen, en los términos establecidos por esta ley;

- c) 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 un año anterior al ejercicio de la actividad.

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 Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República. 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.

Parágrafo: los Cabilderos deberán estar plenamente identificados con un carnet de identidad.

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:

- a) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos. Si el cabildero fuera una persona jurídica deberá incluirse el Certificado de Existencia y Representación Legal.
- b) Intereses potenciales a representar.
- c) Clientes representados.

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:

- a) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades, tiempo de la relación contractual y áreas de interés del cliente;
- b) Asuntos representados para cada cliente;

- c) Descripción del contacto: Tipo, fecha y lugar del contacto, así como la materia específica tratada;

- d) Servidores públicos contactados: Entidad, cargo y relación con el asunto de los servidores públicos contactados;

- e) Personas naturales que ejercieron la actividad de cabildeo para cada caso.

Parágrafo. El tratamiento de la información contenida en el RPC debe registrarse bajo el tratamiento de la Ley de Hábeas Data.

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.

Parágrafo. Quedaran excluidas las invitaciones, que en razón a su conocimiento específico traten sobre eventos académicos.

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 Secretaria 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 Secretaría 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 disponible en internet y permitirá, como mínimo:

- a) El suministro, consulta y descarga de la información de manera ordenada, completa y comprensible;
- b) El suministro de información de los cabilderos y su validación por parte de las autoridades, en los términos de la presente ley;
- c) Publicar en internet de manera actualizada, comprensible y detallada la información señalada en los artículos 15 a 16 de la presente ley;
- d) 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;
- e) El ejercicio de las competencias que le atribuye la presente ley a la Secretaría de Transparencia;
- f) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad;
- g) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 5°, literal e), de la presente ley;
- h) 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 Secretaría de Transparencia 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 mayor 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 para los cabilderos y las empresas a quienes prestan sus servicios, 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 por la Secretaría de la siguiente forma:

- 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 uno (1) años y dos (2) años.
- iii) Cuando reincida en una acción que dé lugar a sanción será retirado del registro en el RCP entre cinco (5) años y diez (10) años.

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

Parágrafo. Los dineros que se perciben por concepto de las multas, serán recaudados por la Secretaría de la Transparencia y tendrán como destino la implementación de programas de fortalecimiento institucional en materia de transparencia para la entidad donde se configuro la conducta sancionada.

Artículo 25. Faltas graves para autoridades. Será falta disciplinaria graves 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 26. 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 27. Competencia sancionatoria para particulares cabilderos. El régimen disciplinario vigente se aplicará a los particulares que realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas.

Artículo 28. 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 29. En ningún caso el cabildeo será utilizado en procesos de contratación y licitación pública.

Artículo 30. 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,



CONTENIDO

Gaceta número 986 - jueves 15 de noviembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo Número 021 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.....	1
Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 234 de 2018 Cámara, 06 de 2018 Senado, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.	6
Informe de Ponencia y texto propuesto para Primer Debate al Proyecto de ley número 185 de 2018 Cámara, por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones.....	23