



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - Nº 606

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 87 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se establece el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, se crea el registro de inhabilidades y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### TÍTULO I

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 219 C a la Ley 599 de 2000 el cual quedará así: **Inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra menores**. Las personas que hayan sido condenadas por la Comisión de Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales establecido en el Título IV de la presente ley contra menores de edad, serán inhabilitadas para el desempeño de cargos, oficios o profesiones ejercidos que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad.

Artículo 2°. *Registro de inhabilidades por delitos sexuales contra menores de edad*. Corresponde al Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, crear y administrar la base de datos personales de quienes hayan sido declarados inhabilitados por delitos sexuales contra menores de edad. El Gobierno nacional reglamentará la materia en un término de seis meses.

Parágrafo. El certificado de antecedentes judiciales tendrá una sección especial de carácter reservado denominada “*Inhabilidades impuestas por delitos sexuales cometidos contra menores de edad*”. Corresponde al Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional implementar los desarrollos tecnológicos en la plataforma de consulta de antecedentes penales.

La información suministrada será utilizada de manera exclusiva para el proceso de selección personal en los cargos, oficios, profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores.

Artículo 3°. *Deber de verificación*. Es deber de las entidades públicas o privadas verificar el registro especial de inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra personas menores edad, en el desarrollo de los procesos de selección de personal para el desempeño de cargos, oficios, profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores.

Artículo 4°. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

NADIA BLEL SCAFF

Senadora de la República

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

En el último año, hasta mil millones de niños han sufrido violencia física, sexual o psicológica, según un estudio publicado recientemente en *Pediatrics*. El homicidio es una de las cinco causas principales de muerte entre los adolescentes. Uno de cada cuatro niños padece maltrato físico, y casi una de cada cinco niñas sufre abusos sexuales al menos una vez en su vida.

Para contrarrestar esta realidad global, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los organismos asociados promueven la política de acción “Inspire”, esta incluye siete estrategias que conjuntamente ofrecen un marco global para poner fin a la violencia contra los niños. Dentro de este marco, cada una de las estrategias se presenta con un objetivo y una justificación propios, unos efectos potenciales, una serie de medidas específicas para su aplicación y pruebas de su eficacia.

La primera estrategia corresponde a “Aplicación y vigilancia del cumplimiento de las leyes” destinada a

garantizar la aplicación y la vigilancia del cumplimiento de las leyes para prevenir los comportamientos violentos, reducir el consumo excesivo de alcohol y limitar el acceso de los jóvenes a las armas de fuego y de otro tipo. Las leyes que prohíben comportamientos violentos como los abusos sexuales o los castigos violentos a los niños ponen de manifiesto que la sociedad no considera aceptables estas formas de conducta y permiten reclamar responsabilidades a quienes incurrir en ellas. Las leyes y las políticas pueden servir también para mitigar los principales factores de riesgo de la violencia contra los niños<sup>20</sup>.

En esa medida, se recomienda a los países Miembros crear leyes que proscriban los actos violentos y más aún aquellas que establezcan garantías de protección y prevención de los menores frente a circunstancias de riesgo; así, la iniciativa en mención busca materializar dichas garantías mediante la configuración de un régimen de inhabilidades para desempeñar cargos, empleos, oficios o profesiones ejercidos en ámbitos educacionales o que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad derivado de sentencias condenatorias por delitos sexuales contra menores de edad, como la creación del registro de inhabilidades que debe ser verificado al momento de contratar en dichos oficios, como una forma de mermar los riesgos socioculturales relacionados con los delitos al desarrollarse relaciones de desigualdad y subordinación de poder entre adultos, niños, niñas que poseen antecedentes respecto a las conductas punibles sexuales.

La medida busca la protección del menor frente a la falta de garantías en los procesos de resocialización al interior de los establecimientos carcelarios, dadas las situaciones precarias en las cuales se encuentra el sistema carcelario colombiano y la ausencia de política criminal de rehabilitación frente a delitos sexuales.

#### – CIFRAS, VIOLENCIA SEXUAL MENORES DE EDAD EN COLOMBIA

En torno a los actos de violencia sexual en menores las cifras son preocupantes, cada hora dos niños o niñas son agredidos sexualmente en Colombia, el estudio, que recoge datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, revelan que aproximadamente cada día en el país 39 niños o niñas son víctimas de abuso sexual, siendo el principal escenario del delito el hogar de la víctima con un 40%.

De acuerdo con datos aportados por el Instituto Nacional de Salud, para el primer semestre del año 2015 el total de niños, niñas y adolescentes reportados por el Sistema de Vigilancia en todas las violencias de género fue de 17.643, de los cuales el 69,6% (12.275) fueron niñas y el 30,4% (5.368) fueron niños. Del total el 40,5% fueron violencias sexuales, 6.195 casos en niñas y 960 en niños entre los 0 y 19 años de edad.

La distribución por edad en niñas y niños registró que el 49,84% de los casos se presentaron en las edades de 10 a 14 años, seguido de 5 a 9 años con un porcentaje de 20,99%, de 15 a 19 años se reportó en un 15,82% y en las edades de 0 a 4 años de edad con un 13,35%. Para las niñas el mayor número de casos se registró en las edades de 10 a 14 años (3.297), a diferencia de los niños que en la edad en la que más se registraron casos fue de 5 a 9 años (373), seguido de los niños de 10 a 14 años.

Las formas de violencias sexuales que se reportaron fueron abuso sexual con un 83,5% de los casos, violación con un 6,3%, actos sexuales abusivos 5,5%, acoso sexual con un 4,3% y 0,1% trata con fines de explotación sexual. Si bien las violencias sexuales que más se reportan en niños y niñas son los actos sexuales abusivos, el abuso sexual, el acoso sexual y la violación, se reportaron en niñas 13 casos y en niños 2 casos de explotación sexual comercial.

Tomado del informe de cumplimiento de la Ley 1146 de 2007, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.

<sup>20</sup> [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/inspire/INSPIRE\\_ExecutiveSummary\\_ES.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/inspire/INSPIRE_ExecutiveSummary_ES.pdf)

Tabla 6. Número de casos por formas de violencia sexual por edad y sexo en Colombia. Año 2015. I semestre.

Violencias sexuales	Niñas					Niños				
	0 a 4	5 a 9	10 a 14	15 a 19	T	0 a 4	5 a 9	10 a 14	15 a 19	T
Abuso sexual	636	972	2796	767	5.171	203	327	209	61	800
Acoso sexual	30	54	141	41	266	8	17	14	6	45
Violación	15	40	211	152	418	7	10	14	5	36
EXNNA			7	6	13	1		1		2
Turismo sexual			1		1				1	1
Trata con fines de explotación sexual			2	3	5					
VX Conflicto Armado				1	1					
Actos sexuales violentos	33	63	139	85	320	22	19	31	4	76
<b>TOTAL</b>	<b>714</b>	<b>1.129</b>	<b>3.297</b>	<b>1.055</b>	<b>6.195</b>	<b>241</b>	<b>373</b>	<b>269</b>	<b>77</b>	<b>960</b>

\*Fuente: Sistema de Vigilancia en Salud Pública de Violencia de Género del Instituto Nacional de Salud.

Los agresores sin relación familiar, se registraron en un 32,6% del total, de ellos el 20,82% fue el amigo (a), el 20,41% un desconocido, el 19,12% un vecino (a), un 13,14% conocido sin ningún trato, 3,83% un profesor y los demás agresores se registraron en menos del 2%.

Tomado del informe de cumplimiento de la **Ley 1146 de 2007**, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.

Tabla 8. Número de casos de violencia sexual por agresor no familiar y sexo en Colombia. Año 2015. I semestre.

AGRESOR FAMILIAR	NIÑAS	NIÑOS	TOTAL	%
1. Profesor (a)	89	15	104	3,83
2. Amigo(a)	454	111	565	20,82
3. Compañero de Trabajo(a)	15	12	27	0,99
4. Compañero de estudio(a)	45	30	75	2,76
5. Custodio (a)	1		1	0,04
6. Desconocido	495	59	554	20,41
7. Vecino (a)	409	110	519	19,12
8. Conocido sin ningún trato	299	63	362	13,34
9. Sin información	5		5	0,18
10. Otro	356	59	415	15,29
11. Mi jefe	66	12	78	2,87
12. Sacerdote/ Pastor	2	2	4	0,15
13. Servidor Público	3	2	5	0,18
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2.239</b>	<b>475</b>	<b>2.714</b>	<b>100,00</b>

\*Fuente: Sistema de Vigilancia en Salud Pública de la Violencia de Género

Los delitos que más se registraron tanto en niños como en niñas de acuerdo con las estadísticas reportadas por la Policía Nacional fueron acceso carnal abusivo con menor de 14 años (48,92%), acto sexual violento (15,90%) y acceso carnal violento (13,73%), los demás delitos se reportaron en un porcentaje menor 10%. Los primeros seis delitos con mayor porcentaje se registran igual en niños y niñas. Pero luego se presentan delitos diferentes, en los dos sexos, en niñas se reportó el acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir, explotación sexual y pornografía con menores, entre otros.

Tomado del informe de cumplimiento de la Ley 1146 de 2007 “por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente”.

Tabla 18. Casos por Presuntos Delitos de Violencia Sexual según Sexo. Colombia enero a junio de 2015.

DELITO	NIÑAS	NIÑOS	TOTAL	%
Artículo 205. Acceso carnal violento	153	18	171	13,73
Artículo 206. Acto sexual violento	171	27	198	15,90
Artículo 207. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir	5	0	5	0,40
Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	523	86	609	48,92
Artículo 209. Actos sexuales con menor de 14 años	88	15	103	8,27
Artículo 210 A. Acoso sexual	57	4	61	4,90
Artículo 210. Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir	10	2	12	0,96
Artículo 211. Acceso carnal abusivo con menor de 14 años (circunstancias agravación)	2	0	2	0,16
Artículo 211. Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir (circunstancias agravación)	6	0	6	0,48
Artículo 211. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (circunstancias agravación)	6	3	9	0,72
Artículo 211. Acceso carnal violento (circunstancias agravación)	1	0	1	0,08
Artículo 211. Actos sexuales con menor de 14 años (circunstancias de agravación)	6	2	8	0,64
Artículo 213. Inducción a la prostitución	3	0	3	0,24
Artículo 218. Pornografía con menores	49	8	57	4,58
<b>TOTAL</b>	<b>1080</b>	<b>165</b>	<b>1245</b>	<b>100,00</b>

\*Fuente: Observatorio del delito-DIJÍN Ponal. Ministerio de Defensa Nacional Dirección de Estudios Estratégicos - Información preliminar sujeta a variación de violencia sexual.

La información hace referencia al Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (Sierju), donde se reportó la información de las principales ciudades (distritos) del país de acuerdo a los circuitos que hacen parte de ella, así:

– **Barranquilla:** Con su circuito propio, además de Sabanalarga y Soledad.

– **Buenaventura:** Que pertenece al distrito de Buga.

– **Cartagena:** Con su propio circuito y el de Carmen de Bolívar, Magangué, Mompo, Simití y Turbaco; y,

– **Santa Marta:** Con Ciénaga, El Banco, Fundación, Pivijay, Plato, y el suyo propio.

El sistema de información Sierju no cuenta información de víctimas, por eso se reportará el número de casos como ingresos y egresos efectivos realizados durante enero a junio del 2015.

En ese sentido, en total ingresaron a la Rama Judicial 13.026 delitos de violencia sexual, así:

- Contra la libertad, integridad y formación sexuales, de actos sexuales abusivos - actos sexuales con menor de catorce años (24,91%).

- Contra la libertad, integridad y formación sexuales, de los actos sexuales abusivos - Acceso carnal abusivo con menor de catorce años (21,35%).

- Contra la libertad, integridad y formación sexuales, de la violación - Acceso carnal violento (16,71%), y

- Contra la libertad, integridad y formación sexuales, de la violación - Acto sexual violento (8,69%); los otros delitos se reportan con menos de un 1,5%.

#### – RÉGIMEN DE INHABILIDADES

Los regímenes de inhabilidades establecidos ya sea por disposición del constituyente o por el legislador corresponden a una serie de impedimentos, incapacidad e ineptitud para el desempeño de un empleo o ejercicio de funciones en específico derivados de causa de tipo natural, jurídico o moral, con el ánimo de salvaguardar el interés general.

El ordenamiento jurídico consagra dos tipos de inhabilidades en consideración a la naturaleza y la finalidad de la limitación. En uno de los grupos están las inhabilidades relacionadas directamente con la potestad sancionadora del Estado, la cual se aplica en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política. En el otro grupo se hallan las inhabilidades que no constituyen sanción ni están relacionadas con la comisión de faltas, sino que corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y obedecen a la efectividad de principios, derechos y valores constitucionales, como son la lealtad empresarial, moralidad, imparcialidad, eficacia, transparencia o sigilo profesional, entre otros postulados. Desde este segundo punto de vista, la inhabilidad no constituye una pena ni una sanción, sino una garantía de que el comportamiento anterior o el vínculo familiar no afectarán el desempeño del empleo o función, de protección del interés general y de la idoneidad, probidad, imparcialidad y moralidad del aspirante.

Aquellas derivadas de las sanciones que se fijan como consecuencia de la imposición de una condena o de una sanción disciplinaria pueden ser de índole

permanente o temporal y, en ambos casos, opera con carácter general frente al desempeño futuro de funciones públicas o como en el presente caso, respecto de la posibilidad de celebrar contratos con el Estado; donde no solo tienen una connotación sancionatoria, sino que también tienen consecuencias respecto de las condiciones de idoneidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad e imparcialidad exigidas por la administración a sus contratistas, teniendo en cuenta que el cumplimiento de estos acuerdos contractuales compromete el interés general y, en algunos casos, las condiciones dignas dentro de las cuales se debe desarrollar la convivencia de las personas que integran la comunidad.

La inhabilidad permanente propuesta en la presente iniciativa, se encuadra en aquellas fundamentadas en la potestad sancionadora del Estado, como una forma de salvaguardar un interés superior que en dicho caso sería la protección de los derechos de los niños, fundamentados en el artículo 4 ° constitucional.

Esta inhabilidad intemporal o de vigencia indefinida tal como lo ha decantado la jurisprudencia constitucional, no vulnera las garantías fundamentales, siempre y cuando la medida adoptada se adecue a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>21</sup>, tampoco podría calificarse de inconstitucional el carácter intemporal que la norma le reconoce a la prohibición allí prevista, pues, tal como lo ha venido afirmando esta Corporación y ahora se reitera, las causales de inelegibilidad “sin límite de tiempo”, estructuradas a partir de la existencia previa de antecedentes penales, esto es, de sentencias condenatorias por delitos no políticos ni culposos, no conllevan un desconocimiento del Estatuto Superior -particularmente del principio de imprescriptibilidad de las penas- toda vez que el fundamento de su consagración no reposa en la salvaguarda de derechos individuales, sino en la manifiesta necesidad de garantizar y hacer prevalecer el interés general.

Si bien, la inhabilidad para desempeñar cargos, empleos, oficios o profesiones ejercidas en ámbitos educacionales o que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad aplicada a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales contra menores, restringe derechos en el ámbito particular, tal condicionamiento se realiza con el fin de proteger un interés superior de rango constitucional y una obligación del Estado como ente garante de la especial protección de los niños, tal como lo manifiesta el artículo 5° de la Ley 1098 de 2006 las normas de protección a los niños y adolescentes “son de orden público, de carácter irrenunciable y los principios y reglas en ellas consagrados se aplicarán de preferencia a las disposiciones contenidas en otras leyes”.

#### PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y POLÍTICA CRIMINAL

El artículo 44 de la Carta Política, manifiesta la prevalencia de los niños frente a las garantías de los demás, prevé la protección especial de la que son objeto por parte de la familia, la sociedad y el Estado, quienes adquieren la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Atendiendo a esta obligación, el Estado debe consultar el interés superior del menor al momento de adoptar toda clase de acciones, medidas, políticas y de-

<sup>21</sup> Sentencia C-1212/01.

cisiones que puedan afectarlos, por ello, el legislador ha dado aplicación directa al principio pro infantes resguardando las garantías superiores de los infantes sobre las de los adultos, estableciendo severidad en las penas cuando la comisión de la conducta penal recae sobre un menor de 18 años, veamos:

– El tipo penal de inasistencia alimentaria previsto en el artículo 233 del Código Penal, que sanciona con pena privativa de la libertad y multa a quien se sustraiga sin justa causa de la prestación de alimentos que legalmente debe proveer, la cual se agrava cuando se presenta contra un menor.

– El legislador adoptó una medida positiva consultando el interés superior del menor (encaminado a que efectivamente se satisfagan sus necesidades básicas de alimentos, educación, salud) e impuso de manera prevalente los derechos del menor sobre el derecho a la libertad de quien incumpla sin justa causa con la obligación de brindar alimentos. Esta es una clara manifestación del interés superior del menor que se protege cuando uno de los llamados -la familia- a satisfacer las necesidades de los infantes, incumple con su deber constitucional y legal, de garantizar el desarrollo integral y la satisfacción de los derechos.

– El mismo ejemplo se repite en otros tipos penales que protegen al menor al sancionar con pena privativa de la libertad los delitos de violencia intrafamiliar, el ejercicio arbitrario de la custodia de hijo menor de edad, la adopción irregular, el abandono de hijo fruto de acceso carnal violento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, el estímulo a la prostitución de menores, la pornografía con menores de 18 años[134], el turismo sexual, la utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años y la omisión de denuncia[137].

– Así mismo, en el marco de protección y aplicación del *principio proinfans*, existen circunstancias de agravación punitiva en los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, y contra la libertad individual, cuando se trate de menores de catorce años, tal como puede observarse en los artículos 165, 166, 168 a 170, 178 a 181, 188D del Código Penal.

– Puntualmente, en relación con la protección a los menores contra toda forma de explotación y abuso sexual, establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas apropiadas para promover su recuperación física, psicológica y su reintegración social, cuando sean víctimas de cualquier forma de abandono, explotación o abuso, tortura u otra forma de trato cruel, inhumano o degradante, lo cual se llevará a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad (arts. 34 y 39 de la Convención de los Derechos del Niño).

La política criminal colombiana ha entendido que la protección especial no sería efectiva si el Estado renunciara a sancionar las conductas que afectan de manera grave el derecho de categoría prevalente, en esa medida, las sanciones severas para quienes atentan contra los bienes jurídicos de los menores, además de cumplir con los compromisos internacionales y constitucionales adquiridos por el Estado; envía un mensaje a la sociedad, que los abusos contra personas que por razones físicas y psicológicas no están en capacidad de defenderse, como los menores, revisten un considerable reproche en el juicio de culpabilidad y en general

mayor gravedad al momento de hacer efectiva la sanción penal a que hubiere lugar<sup>22</sup>.

Con el establecimiento de la inhabilidad que se propone en la iniciativa además de aumentar la severidad de las sanciones por delitos en contra de menores, refuerza el margen de prevención de violaciones al cual debe atender la actividad del legislador dentro de los parámetros de la protección integral descrita en la Ley 1098 de 2006: “*Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior*”.

### RESOCIALIZACIÓN Y PORCENTAJES DE REINCIDENCIA DE AGRESORES SEXUALES

Distintos estudios criminológicos y de psiquiatría forense a nivel mundial, reconocen dos connotaciones importantes que deben ser tenidas en cuenta al momento de establecer políticas criminales frente a agresores sexuales, la primera corresponde a la dificultad de resocialización de los pedófilos o depredadores sexuales de menores y la segunda al alto grado de reincidencia de los agresores sexuales.

Según Luis Raúl Guillamondegui<sup>23</sup> “*Vale señalar que en cada caso el riesgo de reincidencia y también de las posibilidades del tratamiento dependen de la tipología del agresor de que se trate y, específicamente, de los factores de riesgo o predictores estáticos (factores inherentes al sujeto o a su pasado, y de allí, de difícil o imposible modificación) y dinámicos específicos de reincidencia sexual (hábitos, valores, cogniciones, bajo status educativo y social, bajo autocontrol, conflictos personales, etc., los que pueden en cierto grado modificarse mediante intervenciones apropiadas)*”.

*En materia de delincuencia sexual se cumple la regla que afirma que “el peligro de la reincidencia es mayor cuanto más grave haya sido la carrera delictiva del sujeto”. Por ello, las tareas de predicción de la peligrosidad han de tener en cuenta la gravedad y la frecuencia de las agresiones sexuales consumadas en la carrera delictiva del sujeto.*

*Así podríamos hablar de un alto riesgo de reincidencia en los supuestos de autores de delitos sexuales violentos (con un plus de violencia más allá de la necesaria para la comisión del hecho), ser reincidente (delitos sexuales y no sexuales), cuando hay evidencias de psicopatologías, la falta de reconocimiento de responsabilidad por el penado, haber sido víctima de abusos físicos y/o sexuales reiterados, falta de motivación y aplicación al tratamiento, entre otras variables<sup>24</sup>.*

La reincidencia observada, definida como la comisión y encarcelamiento por un nuevo delito, comprende

<sup>22</sup>

<sup>23</sup> Doctorado en Derecho Penal y Criminología (Universidad Pablo de Olavide-Sevilla-España). Profesor de Derecho Penal (Universidad Nacional de Catamarca-Catamarca-Argentina). Ex Juez de Ejecución Penal y actual Juez de Cámara Penal (Poder Judicial de la Provincia de Catamarca-Argentina). Dirección electrónica: guilla70@hotmail.com.

<sup>24</sup> AGRESORES SEXUALES ¿RESOCIALIZACIÓN O NEUTRALIZACIÓN? Aproximación a algunos parámetros para la elaboración de un programa de Política Criminal respetuoso del Estado de Derecho. Por Luis Raúl Guillamondegui.

aquí tanto los delitos como los no sexuales. El 78,5% de los sujetos de la muestra no volvieron a delinquir, un 14,7% reincidieron sexualmente, y un 6,7% cometieron un nuevo delito no sexual. Estas cifras se aproximan a los datos obtenidos en la investigación internacional sobre reincidencia sexual, que informan que el 20% de los agresores sexuales volverá probablemente a delinquir en un período de seguimiento de 5 años (Garrido, Stangeland, y Redondo, 2006; Hanson, 2005; Lösel, 2002).

En Colombia el Instituto Nacional de Prisiones de Colombia (Inpec) no realiza estimaciones de la reincidencia pospenitenciaria de forma sistemática, sino que ha publicado recientemente el número de internos que tenían antecedentes delictivos, que se sitúa cerca del 13% de la población encarcelada actual.

## FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

### – Fundamento constitucional

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las Leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

### – FUNDAMENTO LEGAL

**Ley 1329 de 2009**, *por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.*

**Ley 1236 de 2008**, *por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código Penal relativos a delitos de abuso sexual.*

**Ley 1146 de 2007**, *Prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes.*

**Ley 1098 de 2006**, *por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.*

**Ley 679 de 2001.** *La Ley tiene por objeto dictar medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad.* Objetivo que se cumplirá a través del establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio, y la expedición de otras disposiciones en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.

La evolución del legislador en torno a la protección de los menores da cuenta de un marco normativo de prevención y reproche frente a las agresiones sexuales

que se materializa mediante el aumento progresivo de las penas, la tipificación de nuevas conductas de violencia contra la integridad sexual, la ampliación de agravantes de las conductas típicas y la proscripción de los subrogados penales y disminución de penas frente a estas conductas.

En este orden de ideas, cabe desarrollar un análisis de razonabilidad, proporcionalidad y ponderación a efectos de verificar la constitucionalidad de una medida de esta naturaleza en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes así:

- El fin perseguido con el proyecto de ley está dirigido a la preservación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de tal suerte que quienes han sido condenados y han purgado su pena por delitos sexuales en contra de menores, en los términos del Código Penal y la legislación colombiana, tengan una inhabilidad para desplegar actividades futuras con menores en el ámbito laboral, de tal suerte que se evite la posible reincidencia en los delitos. Entonces el fin es constitucionalmente válido, en la medida que pretende la preservación de los derechos de sujetos de especial protección constitucional.

- El medio utilizado es a través del certificado de antecedentes judiciales que en la actualidad lleva la policía nacional, así las cosas, a diferencia de antecedentes como el denominado “muro de la infamia”, se busca que el certificado de antecedentes judiciales o el que haga sus veces tenga una sección especial de carácter reservado denominada “Inhabilidades impuestas por delitos sexuales cometidos contra menores de edad”. El Ministerio de Defensa – Policía Nacional solo expedirá certificado de antecedentes penales con la anotación especial de la inhabilidad por delitos sexuales cometidos contra menores a solicitud de las entidades públicas o privadas obligadas a cumplir con el deber de verificación en los términos del presente proyecto de ley. La solicitud de certificado de inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra menores se realizará por aplicativo virtual incorporado a la tecnología hoy existente, que incluirá una pregunta adicional donde se señale si la persona del solicitante está aplicando a un empleo que involucre la atención, trato, o cualquier tipo de interacción con menores de edad, y en todo caso, la aceptación bajo gravedad de juramento que la información suministrada será utilizada de manera exclusiva para el proceso de selección personal en los cargos, oficios, profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores. Esto permite que la persona que ha purgado su pena, no resulte estigmatizada socialmente por una pena que ha cumplido, pero al tiempo, impide, conforme a los estudios de carácter penitenciario, social y de reintegración y no reincidencia, que los agresores sexuales a menores, no puedan acceder a empleos que de manera habitual involucren interacción con los menores.

- Relación medio – fin. No existe otro medio menos lesivo al derecho al empleo y al trabajo del pospenado, que al tiempo, proteja los derechos de los menores. En este sentido, no constituye una carga constante para quien ha purgado su pena, sino que se limita a los empleos que involucren interacción constante con los menores de edad.

No existe, entonces, discriminación para el acceso al empleo, buen nombre y honra del pospenado, consiste en verificar bajo parámetros señalados y con el

uso de instrumentos de carácter tecnológicos por quien tiene el deber de verificación que la persona que pretende acceder a un empleo, cargo o labor que involucre menores de edad de carácter habitual, no se encuentre incurso en la inhabilidad permanente, ello por tanto no impone condiciones restrictivas que impidan el acceso a todos los empleos, sino tan solo a aquellos para los cuales se determina la inhabilidad, y más bien comporta una actitud necesaria para la salvaguarda de los derechos de los niños ordenados por la Constitución y la Ley.

Constituye, bajo los parámetros antes señalados en una exigencia razonable enderezada a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

#### – LEGISLACIÓN COMPARADA<sup>25</sup>

Los sistemas de registro como mecanismos de protección social a los niños y niñas frente a las agresiones sexuales han tenido un amplio desarrollo en las legislaciones extranjeras, con adaptaciones propias de cada sistema de derecho.

### 1. CHILE

**a) Registro de inhabilidades por delitos sexuales con menores de edad.** El Registro de inhabilidades de condenados por delitos sexuales contra menores de edad permite saber si una persona ha sido condenada por violación, abuso sexual, actos de connotación sexual y producción de pornografía infantil; sustracción de menores y robo con violencia o intimidación a menores de edad;

**b) Acceso de información a la comunidad.** Basta ingresar al sitio web del Registro Civil y acceder al Banner Consulta de Inhabilidades para Trabajar con Menores de Edad, en el cual de manera sencilla y gratuita obtendrá la información requerida. Ingresando el nombre y RUT de quien consulta y de la persona a verificar, el sistema de manera inmediata indicará si esta se encuentra inhabilitada para trabajar con menores de edad.

### 2. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

**a) Evolución legislativa del sistema de registro de los ofensores sexuales.** Desde 1947, California cuenta con una ley de registro para ofensores sexuales condenados, para ser aplicada en todo el Estado. Sin embargo, entre ese año y 1989, solo doce Estados habían adoptado leyes de registro. A partir de 1990 la política pública cambia radicalmente, así el Estado de Washington promulgó la primera ley de registro y notificación a la comunidad (Community Protection Act of 1990), permitiendo la difusión de la información identificadora de los registrados a las comunidades en las que estos viven.

#### INFORME COMISIÓN SEGURIDAD CIUDADANA

Una de las leyes que más repercusión ha tenido es la Ley de Megan o Megan's Law de 1994, de Nueva Jersey, basada en la creencia que los ofensores sexuales tienen un nivel de reincidencia mayor que otro tipo

de delincuentes. Ese mismo año el Congreso adopta la primera ley de registro a nivel federal, denominada la Ley Jacob Wetterling de Crímenes Violentos en Contra de Niños y Registro de Ofensores Sexuales Violentos (Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act), que exigió a los Estados crear registros de los delincuentes condenados por ofensas sexuales violentas o crímenes contra menores de edad, y establece requisitos más estrictos a los delincuentes de mayor peligrosidad. Además, la Ley Wetterling permitió la notificación a la comunidad del contenido del registro;

**b) Clasificación de los ofensores sexuales a nivel federal y estatal.** La clasificación de los ofensores sexuales en EE. UU., depende de la legislación aplicable, esto es, federal o estatal, pues cada una indica diversos criterios de registro y publicidad. A lo menos quince Estados aplican un enfoque basado en el ofensor (offender-based), mientras que a nivel federal se utiliza uno basado en el delito (offense-based). La AWA (Ley Adam Walsh de Protección y Seguridad Infantil), que establece las condiciones de registro federal, utiliza un enfoque basado en el delito cometido, esto es, a mayor gravedad del delito que dio pie a la condena, el condenado deberá permanecer en el registro durante un mayor tiempo y cumpliendo exigencias más estrictas. Además, todos quienes se encuentren en el registro están sujetos a la notificación de su situación a la comunidad a través de los medios de publicidad que esta indica (a través de internet, como mínimo). El registro federal establecido por la AWA distingue tres niveles: El Nivel III constituye la clasificación más grave de un ofensor sexual. En cambio, en muchos Estados, como Massachusetts, se utiliza un enfoque basado en el ofensor, el que refleja las evaluaciones individuales de riesgo o del nivel de peligrosidad actual, en los cuales se fundamentan los grados de publicidad o notificación a la comunidad que tiene cada condenado;

**c) Bases de datos y acceso al registro de ofensores sexuales.** En la mayoría de los Estados existe un registro central a cargo de la agencia de justicia criminal estatal (por ejemplo, la Policía o el Departamento de Seguridad Pública). Por su parte, existen registros estatales que, como parte del programa de notificación a la comunidad, están disponibles para la ciudadanía a través de números telefónicos gratuitos, líneas de acceso en teléfonos públicos e internet.

#### INFORME COMISIÓN SEGURIDAD CIUDADANA

Con el fin de centralizar la información, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, ha implementado una página web que permite acceder a un registro nacional de ofensores sexuales. Este sitio web es herramienta de búsqueda que le permite al usuario consultar información sobre delincuentes sexuales a través de una serie de opciones de búsqueda: por nombre, por jurisdicción, por código postal, por condado (si la jurisdicción proporciona esta información), por ciudad/pueblo (si la jurisdicción proporciona esta información) o a nivel nacional.

### 3. REINO UNIDO

**a) Legislación relativa al registro de ofensores sexuales**

La obligación de registro fue impuesta originalmente por la Ley de Ofensores Sexuales (Sex Offenders

<sup>25</sup> Tomado de informe elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, para la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, en el marco de la discusión del proyecto de Ley que establece un registro público de condenados por delitos de abusos sexuales cometidos contra menores de edad, Boletín 3234-07, en julio de 2010.

Act - SOFA) de 1997. En el año 2000, la SOFA fue modificada por la Ley de Justicia Criminal y del Servicio de Tribunales (Criminal Justice and Court Services Act), estableciendo la obligación de los condenados por delitos sexuales de notificar a la policía respecto de cualquier intento de viajar fuera del Reino Unido. Posteriormente, en el año 2003, la Ley de Delitos Sexuales (Sexual Offenses Act) derogó la SOFA y reemplazó todas sus disposiciones, endureciendo los requerimientos registrales recaídos sobre los ofensores sexuales;

#### b) Clasificación de los ofensores sexuales

Al igual que en los Estados Unidos, el registro de ofensores sexuales los clasifica en tres niveles. En el Nivel 1 se encuentran los delincuentes sexuales registrados. El Nivel 2 incluye a los delincuentes violentos, así como los condenados por un delito sexual que no exige el registro pero que supone una pena superior a 12 meses de prisión. En el Nivel 3 se incluyen a los delincuentes, condenados o no, respecto de quienes la policía y los agentes encargados de su libertad condicional consideren que presentan un riesgo grave de daño al público;

c) **Requerimientos de registro.** Los ofensores deben registrarse con la policía, en forma personal, dentro de las 72 horas desde que han sido condenados o liberados bajo fianza, indicando, nombre y apellido, fecha de nacimiento, domicilio, número de seguro social. La base de datos del registro contiene, además: fotografías, factor de riesgo de cada ofensor, *modus operandi*, y una muestra auditiva. Por su parte, la policía puede solicitar que cualquier condenado por un delito de carácter sexual sea ingresado en el registro;

#### d) Bases de datos y acceso al registro

El Registro de Ofensores Violentos y Sexuales (Violent and Sex Offender Register, Visor), constituye una base de datos a la que solo pueden acceder miembros de la Policía y algunos funcionarios del Servicio de Libertad Condicional.

### 4. CANADÁ

a) **Legislación relativa al registro de ofensores sexuales.** La Ley de Registro de la Información de los Ofensores Sexuales (Sex Offender Information Registration Act - SOIRA) crea un sistema nacional de registro destinado a mejorar la seguridad pública al ayudar a la policía a identificar a los posibles sospechosos que pudieren encontrarse cerca del lugar del delito;

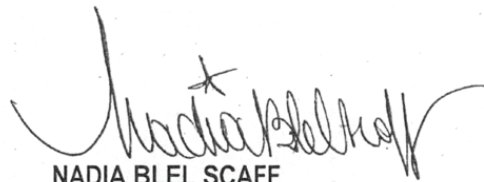
b) **Clasificación de los ofensores sexuales.** La SOIRA no contempla una clasificación de los delincuentes sexuales de acuerdo a su peligrosidad pero si establece tres plazos distintos de registro según el delito cometido;

c) **Requerimientos de registro.** Dentro del plazo de 15 días desde que debe hacerse efectiva la obligación de registro (o 15 días desde el cambio de nombre o domicilio, y una vez al año para efectos de actualizar la información), el ofensor sexual deberá entregar a un centro de registro su nombre, apellido y alias, fecha de nacimiento y sexo, dirección; números de teléfono de su residencia y de su lugar de trabajo, datos de altura, peso y una descripción de toda marca física identificatoria (por ejemplo, tatuajes, cicatrices). Además, el registro deberá contener los datos del o los delitos sexuales por los que ha sido condenado.

d) **Bases de datos y acceso al registro.** El Registro Nacional de Ofensores Sexuales de Canadá (National Sex Offender Registry -NSOR-), de 15 de diciembre de 2004, permite la identificación de todos los delincuentes sexuales registrados que viven dentro de un área geográfica en particular. El público no tiene acceso al registro, pues solo puede proveer de información a las agencias policiales canadienses.

## 2. PROPOSICIÓN

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.



NADIA BLEL SCAFF

Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 9 del mes de agosto del año 2016 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 87 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorable Senadora *Nadia Blel S.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 87 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establece el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, se crea el registro de inhabilidades y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General Senado de la República por la honorable Senadora *Nadia Blel Scaff*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 9 de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y enviase copia del



mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2016 SENADO

*por medio del cual se fortalece la financiación de la educación superior oficial en Colombia para mejorar su calidad y cobertura.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto.* La presente ley tiene por objeto fortalecer los mecanismos de financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Oficiales en Colombia, con el fin de mejorar sus condiciones de cobertura y calidad.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 505 de 1999:

**Artículo nuevo.** *Estratificación de las instalaciones donde funcionan las Instituciones de Educación Superior oficiales.* Los distritos y municipios del país actualizarán la estratificación de las zonas urbanas, semiurbanas y/o pobladas, específicamente en los predios donde funcionen las Instituciones de Educación Superior oficiales. Estos predios serán estrato 1 en razón a la naturaleza del servicio que prestan.

Artículo 3°. Adiciónese el numeral 6 del artículo 50 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

6. Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno, y los servicios de educación prestados por personas naturales a dichos establecimientos. Están excluidos igualmente los siguientes servicios prestados por los establecimientos de educación a que se refiere el presente numeral: restaurante, cafetería y transporte, así como los que se presten en desarrollo de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994. Igualmente están excluidos los servicios de evaluación de la educación y de elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.

Parágrafo. Los bienes o servicios, vendidos o prestados a las universidades públicas colombianas sin importar su naturaleza, no estarán gravados con IVA.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 92 de la Ley 130 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 92.** Las instituciones de Educación Superior, los Colegios de Bachillerato y las instituciones de Educación No Formal, no son responsables del IVA. Los bienes o servicios, vendidos o prestados a las universidades públicas colombianas sin importar su naturaleza, no estarán gravados con IVA.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 118 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 118.** Cada institución de educación superior destinará por lo menos el uno por ciento (1%) de su presupuesto de funcionamiento para atender el bienestar universitario de los estudiantes.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 93B a la Ley 30 de 1992:

**Artículo 93B.** Créase el Sistema Único de Contratación de las Instituciones de Educación Superior Oficiales, que estará integrado por todas las Instituciones de Educación Superior Oficiales, a través del cual se celebrarán todos los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren, el cual tendrá los siguientes objetivos:

a) Racionalizar, unificar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros en materia contractual.

b) Crear condiciones favorables que permitan ahorrar costos por economías de escala.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 93C a la Ley 30 de 1992:

**Artículo 93C.** El Ministro de Educación Nacional reglamentará el funcionamiento del sistema único de contratación de las Instituciones de Educación Superior Oficiales, en un plazo no superior a seis (6) meses, desde la expedición de la presente ley.

Artículo 8°. *Fortalecimiento de ingresos por investigación.* El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), incorporará en los sistemas de evaluación de proyectos a financiar con el Fondo de Regalías para Ciencia, Tecnología e Innovación, un puntaje adicional siempre que la ejecución de los proyectos corresponda a Instituciones de Educación Superior Oficiales y dedicadas a investigación aplicada.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 86.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades del Sistema Universitario Estatal recibirán un incremento anual en los aportes del Presupuesto General de la Nación que corresponderá por lo menos a la inflación del año inmediatamente anterior, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 2015.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 87.** A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.

Parágrafo 1°. El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Sistema de Universitario Estatal (SUE), previa reglamentación del Gobierno nacional.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará en un plazo máximo de seis (6) meses a partir del momento de la expedición de la presente ley, un mecanismo mediante el cual aquellas universidades que presenten avances significativos en desempeño académico y planta docente, o ingresos provenientes del registro de propiedad intelectual, recibirán un aumento de hasta dos veces el incremento real del Producto Interno Bruto del año inmediatamente anterior. Los recursos marginales provenientes de este aumento deberán destinarse de manera exclusiva a programas de acreditación institucional.

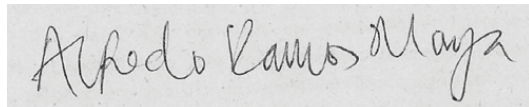
Artículo 11. *Recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)*. Cuando el pasivo pensional de una entidad territorial se encuentre saldado y al día, los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) que se encuentren dispuestos para atender el pasivo pensional de dicha entidad, se podrán utilizar para atender el pasivo pensional de las Instituciones de Educación Superior oficiales que se encuentren en su jurisdicción. La entidad territorial que disponga estos recursos dará prioridad a las instituciones que tengan un mayor pasivo pensional relativo al número de docentes y personal administrativo vinculado.

Artículo 12. *Enajenación de inmuebles improductivos*. Previo concepto favorable del Ministerio de Educación, las Instituciones de Educación Superior oficiales estarán obligadas a enajenar mediante subasta pública los inmuebles improductivos que a la fecha tengan en un lapso no mayor a dos (2) años a partir del momento de expedición de la presente ley.

Los recursos obtenidos en razón a la enajenación de inmuebles improductivos serán destinados únicamente al aumento de la cobertura educativa.

Artículo 13. Las universidades oficiales estarán exentas de la cuota de vigilancia fiscal establecida a favor del órgano de control fiscal que les corresponda. Así mismo, de cualquier contribución o aporte para la entidad que pueda ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en el campo de sus ejes misionales de investigación, docencia y extensión, más lo relacionado con la administración institucional.

Artículo 14. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que los hayan modificado o sustituido y demás normas que le sean contrarias.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2016 SENADO

*por medio del cual se fortalece el sistema de financiación de la educación superior oficial en Colombia.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción

El presente proyecto de reforma al financiamiento de la Educación Superior que se presenta al honorable Congreso de la República, tiene como fin garantizar y

propender por una mayor cobertura y un salto cualitativo en la calidad de la educación superior pública. Para ello, este proyecto busca fortalecer los mecanismos de financiamiento de las instituciones de educación superior pública. Además, se propone reformar algunos aspectos que puedan contribuir al ahorro de costos de las instituciones universitarias.

La Ley 30 de 1992, mediante la cual se organizó “el servicio público de la Educación Superior en Colombia”, estableció en su artículo 86 que los presupuestos de las universidades se actualizarían con base en la inflación. En principio, esto implica que el crecimiento del presupuesto es meramente nominal, y que en términos reales el presupuesto no se modifica. El Ministerio de Educación, consciente de que la fórmula de financiación prevista en la Ley 30 (y ratificada en el Plan Nacional de Desarrollo vigente) es insuficiente, logró aplicar, hasta hace tres años, algunos dineros adicionales al financiamiento básico con la característica de hacer base presupuestal. No obstante, el Consejo de Estado conceptuó que “todo lo que recibieran las Universidades por cualquier concepto del Estado se volvía base presupuestal”. Con ello, los presupuestos adicionales prácticamente desaparecieron y se regresó el esquema de crecimientos reales nulos, con contadas excepciones.

Esta condición, contrastada con la realidad según la cual los gastos de la canasta educativa crecen por encima del IPC (por ejemplo, salarios de profesores regidos por el Decreto 1279 de 2002 generan un aumento en promedio cercano a 3 puntos adicionales al incremento que regularmente decreta el Gobierno Nacional para los servidores públicos) y las obligaciones fiscales asignadas a las universidades oficiales (tal es el caso del aseguramiento de los estudiantes practicantes al sistema de riesgos laborales (ARL) en cumplimiento del Decreto 55 de 2015), han generado en estas instituciones una brecha de desfinanciamiento cada vez más amplia hasta llevarla en este momento a límites insostenibles.

Entre tanto, estas entidades han tenido que hacer uso de su ingenio para proveerse de mayores recursos para su funcionamiento mediante la figura de ingresos adicionales, tales como consultorías, aclarando que este tipo de rentas no solo son esporádicas (inestables) sino que su aprovechamiento no sobrepasa el pequeño porcentaje o plus que logran negociar con el respectivo contratante.

En otras palabras, las universidades públicas que participan de los presupuestos del Gobierno Nacional reciben hoy una partida presupuestal equivalente a la que recibían en 1993, pero con mayor exigencia en cobertura y calidad de la educación, que se traduce en un mayor número de docentes, estudiantes, y requiere inversiones en tecnología, investigación, infraestructura, capacitación entre otros. Dentro de las excepciones, se encuentran aquellas universidades que por su capacidad de gestión han logrado el establecimiento de estampillas, una forma de tributo ubicada dentro de la especie de tasas parafiscales que conlleva distorsiones en la estructura fiscal del país, asociadas a caprichos coyunturales del vaivén político que nada aportan al desarrollo equitativo de las regiones.

Se adicionaron recursos del CREE en la Reforma Tributaria de 2012 para las Universidades públicas; sin embargo, estos recursos siguen siendo insuficientes para cubrir las exigencias descritas.

La Ley 30 de 1992 dio a las universidades una autonomía importante en materia administrativa y normativa. Sin embargo, esta decisión dificultó la financiación de las universidades puesto que la autonomía financiera queda en cabeza de la Universidad, sin generar obligación alguna para la Nación de transferir recursos para garantizar el crecimiento en calidad educativa y cobertura. Esto hace que entre 1993 y 2013, mientras que el número de estudiantes matriculados creció en 237%, solamente crecieron en un 37% las partidas presupuestales asignadas a las Universidades, y la participación del Estado en el presupuesto de las Universidades haya pasado del 79% en 1993 al 48% en 2014.

Pese a las restricciones presupuestales de las universidades públicas, los avances en materia de cobertura y calidad son evidentes. Mientras que en 2000, el 36% de los matriculados en universidades asistían a establecimientos oficiales, para 2005 se había alcanzado igualdad de condiciones entre públicas y privadas y para el año 2013, el 57% de los estudiantes se encontraban matriculados en instituciones de educación superior públicas. En materia de calidad, las universidades oficiales han venido superando, de manera reiterada, a las privadas en las pruebas Saber Pro en las principales competencias (exceptuando inglés); y ha habido un crecimiento constante en el número de docentes de las mismas (crecieron 24% entre 2007 y 2013); asimismo, los grupos de investigación crecieron un 31% entre 2003 y 2011, en estas universidades, y en materia de infraestructura se evidenció un crecimiento del 29% en número de metros cuadrados.

Este proyecto de ley pretende generar una distribución más adecuada respecto de las partidas relativas a gastos de funcionamiento, para que de esta forma la financiación y sostenibilidad de las instituciones no recaiga de manera exclusiva en el Gobierno nacional. A manera de ejemplo, tenemos las cargas correspon-

dientes a pagos de impuestos locales o de servicios públicos. Así las cosas, mediante el uso de instrumentos como la estratificación predial, es posible disminuir los montos a pagar por estos conceptos por parte de las universidades, de forma que dichas cargas presupuestales pasen de la Nación a las autoridades locales y las empresas de servicios públicos.

De otro lado, se busca implementar medidas de carácter tributario, sobre las cuales el legislativo resulta competente, tendientes a que todas las actividades en las que se involucren servicios prestados por las universidades públicas, sean excluidas del Impuesto al Valor Agregado (IVA). También se pretende que exista un sistema único de contratación para las universidades que genere economías de escala y optimice procesos administrativos, así como crear un sistema de transferencias meritocrático, en el que se premien las mejoras en calidad educativa, la mayor eficiencia administrativa, y se consigan adelantos en ciencia, tecnología e innovación. Finalmente, en concordancia con los mecanismos de asociación público privado en el ejercicio de la actividad administrativa, se busca incentivar dichos mecanismos, construcción de infraestructura educativa, entre otros.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR OFICIAL EN COLOMBIA

Desde el momento en que fue expedida la Ley 30 de 1992, mediante la cual se reguló la Educación Superior en Colombia, los Gobiernos han enfrentado grandes retos como la ampliación de cobertura, la reducción de la desigualdad en medidas de acceso a la educación superior, la mejora de la calidad académica y del cuerpo docente universitario, entre otros. Los mayores avances en algunas de estas cuestiones se presentaron durante la década del 2000, así:

### Tasa bruta de cobertura, matrícula total instituciones y participación de matrículas totales

TASA BRUTA DE COBERTURA (CENSO 2005)									
Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Matrícula en Pregrado	1.219.968	1.305.665	1.427.147	1.513.990	1.587.760	1.762.613	1.839.233	1.983.386	2.010.366
Población 17 - 21 años	4.061.334	4.125.881	4.187.317	4.241.585	4.284.916	4.319.415	4.342.603	4.354.649	4.356.453
Tasa de Cobertura	30,0%	31,6%	34,1%	35,7%	37,1%	40,8%	42,4%	45,5%	46,1%
Fuente: MEN - SNIES, DANE *Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril de 2015									
MATRÍCULA TOTAL INSTITUCIONES SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN									
Nivel de Formación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Técnica Profesional	171.386	207.188	224.026	150.641	92.941	82.347	78.901	83.575	90.027
Tecnológica	175.862	188.249	239.954	347.741	449.686	520.754	539.507	603.688	600.329
Universitaria	872.720	910.228	963.167	1.015.608	1.045.133	1.159.512	1.220.825	1.296.123	1.320.010
Especialización	47.492	41.020	46.216	57.734	60.116	80.429	83.388	82.550	77.462
Maestría	13.099	14.393	16.624	19.681	23.819	30.360	32.745	39.488	45.710
Doctorado	1.122	1.431	1.544	1.806	2.326	2.920	3.063	3.800	4.257
Sin Información									390
Total	1.281.681	1.362.509	1.491.531	1.593.211	1.674.021	1.876.322	1.958.429	2.109.224	2.138.185
Fuente: MEN - SNIES *Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril de 2015									
PARTICIPACIÓN MATRÍCULA TOTAL									
Nivel de Formación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Técnica Profesional	13,4%	15,2%	15,0%	9,5%	5,6%	4,4%	4,0%	4,0%	4,2%
Tecnológica	13,7%	13,8%	16,1%	21,8%	26,9%	27,8%	27,5%	28,6%	28,1%
Universitaria	68,1%	66,8%	64,6%	63,7%	62,4%	61,8%	62,3%	61,5%	61,7%
Especialización	3,7%	3,0%	3,1%	3,6%	3,6%	4,3%	4,3%	3,9%	3,6%
Maestría	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,4%	1,6%	1,7%	1,9%	2,1%
Doctorado	0,09%	0,11%	0,10%	0,11%	0,14%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Fuente: MEN - SNIES *Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril de 2015									

### Matrícula total por sector y participación matrícula por sector

MATRÍCULA TOTAL POR SECTOR									
Sector	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Pública	659,228	739,834	826,532	872,352	927,295	1,012,456	1,045,980	1,106,244	1,113,604
Privada	622,453	622,675	664,999	720,859	746,726	863,866	912,449	1,002,980	1,024,581
<b>Total</b>	<b>1,281,681</b>	<b>1,362,509</b>	<b>1,491,531</b>	<b>1,593,211</b>	<b>1,674,021</b>	<b>1,876,322</b>	<b>1,958,429</b>	<b>2,109,224</b>	<b>2,138,185</b>

Participación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Matrícula pública	51.4%	54.3%	55.4%	54.8%	55.4%	54.0%	53.4%	52.4%	52.1%
Matrícula privada	48.6%	45.7%	44.6%	45.2%	44.6%	46.0%	46.6%	47.6%	47.9%

Fuente: MEN - SNIES \*Cifra preliminar antes de auditorías, corte a ab

Este crecimiento elevado en el número de matriculados en instituciones oficiales de educación superior se ha hecho con cargo a las capacidades propias de las universidades, lo que ha derivado en mayores restricciones presupuestales.

Esta exposición de motivos se fundamenta en gran medida en el estudio publicado en el año 2012 por el Sistema Universitario Estatal (SUE), denominado “Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales”, el cual toma como base de análisis las 32 principales universidades públicas del país que lo integran<sup>20</sup>. Este trabajo, realizado bajo la coordinación del doctor Fernando Noraña Jaramillo y Tatiana Rincón Laverde, detalla las problemáticas más relevantes para el financiamiento de este grupo de universidades. Estas universidades representan el 48% de los estudiantes matriculados en Instituciones de Educación Superior – (IES) oficiales para el segundo semestre de 2013. En esta medida, las problemáticas que se relacionan en este documento son suficientemente representativas de todo el universo de IES oficiales. Cabe reiterar que este proyecto está dirigido a todas las IES oficiales.<sup>21</sup>

Entre otros aspectos, el estudio del SUE señala que para 2010, el tamaño del desfinanciamiento de las 32 universidades ascendía a \$11,15 billones. Solo en materia de normas expedidas relativas a contratación de personal, el déficit es de \$1,2 billones.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Universidad de la Amazonia; Universidad de Antioquia; Universidad del Atlántico; Universidad de Caldas; Universidad de Cartagena; Universidad del Cauca; Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca; Universidad de Córdoba; Universidad de Cundinamarca; Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Universidad Francisco de Paula Santander; Universidad Francisco de Paula Santander; Universidad Industrial de Santander; Universidad de La Guajira; Universidad de los Llanos; Universidad del Magdalena; Universidad Militar Nueva Granada; Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD); Universidad Nacional de Colombia; Universidad de Nariño; Universidad del Pacífico; Universidad de Pamplona; Universidad Pedagógica Nacional; Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; Universidad Popular del Cesar; Universidad del Quindío; Universidad de Sucre; Universidad Sur colombiana; Universidad Tecnológica del Chocó; Universidad Tecnológica de Pereira; Universidad del Tolima; Universidad del Valle.

<sup>21</sup> Para el segundo semestre de 2013, las IES oficiales representaban cerca del 53% de la matrícula total del país en educación superior.

<sup>22</sup> Informe SUE 2012. <http://www.almamater.edu.co/sitio/Archivos/Documentos/Documentos/00000810.pdf>.

Además, el estudio detalla que “la participación de los recursos de la Nación en el financiamiento de las Universidades fue en el año 2010 del 48% en contraste con un 79% en 1993<sup>23</sup>; desconociendo el crecimiento en aspectos como el aumento en cobertura, no contemplados en la Ley 30 de 1992. El desconocimiento de estos aspectos hace necesario introducir reformas a la Ley 30, que procuren actualizar la comprensión de las dinámicas presupuestales de las IES oficiales. Entre los elementos más relevantes, se destacan los siguientes: (cuando no se especifique lo contrario, la fuente principal es el informe del SUE de 2012)<sup>24</sup>.

a) La contratación de docentes y personal administrativo: dado el congelamiento en términos reales al que se enfrentan actualmente las IES oficiales, cuando se trata de ampliaciones en la planta docente y administrativa, se ha optado por la contratación ocasional y hora cátedra, o que deriva en un riesgo a un deterioro sostenido de la calidad en la educación. Esta contratación, junto a la carga prestacional, ha sido asumida por las universidades, que va de la mano con el elevado crecimiento en cobertura. El SUE señala que se debe elevar el número de docentes de planta de 11.425 a 19.215, lo que correspondería a un esquema de contratación docente en el que el personal de planta alcance el 70%, el personal ocasional el 10% y los catedráticos el 20%. El déficit en materia de mayor personal docente y administrativo se estima en \$665 mil millones por parte del SUE. Esta cifra, cabe destacar, es independiente del déficit de \$1,2 billones asociado a los cambios normativos en materia laboral.

b) Formación docente: de acuerdo con el informe presentado por el SUE, las universidades estatales apuestan a tener una planta de 5.023 docentes con formación doctoral, lo que implicaría una inversión por parte del Gobierno de \$2,1 billones, de tal suerte que el 30% tenga dicha formación. La formación doctoral docente le ha costado a las Universidades cerca de \$1,2 billones en el período 2003-2011.

c) Infraestructura Física: el informe del SUE estima que por cada estudiante debe tenerse un área mínima de 11 m<sup>2</sup> y actualmente se cuenta con 3,98 m<sup>2</sup>, esto sin contar con la población docente y administrativa. Además, de acuerdo con un informe presentado en 2012 por el periodista Cristian Mendoza<sup>25</sup>, solamente la Universidad Nacional requiere una intervención urgente de los 125 edificios que componen la ciudad universitaria (actualmente se está debatiendo el proyecto de Ley 047 de 2015 que busca cerrar esta bre-

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-u-nacional-derrumba-falta-plata/263052-3>.

cha), ya que muchos fueron construidos cuando aún no se exigían las normas de sismorresistencia. Para el momento de la publicación, se estimó que dicha intervención rondaba los \$2 billones, lo que es alarmante si se tiene en cuenta que la Nación destina \$2,4 billones como presupuesto para todas las universidades estatales. A pesar de la ampliación en los programas que han tenido las IES oficiales, estas no han recibido los recursos necesarios, no solo para ampliación de cobertura sino también para planta docente, como se expresó anteriormente. El informe del SUE, estima que el déficit agregado en materia de infraestructura es de \$7,3 billones.

d) Tecnologías de Información y Comunicación: de acuerdo con el informe del SUE, las universidades públicas demandan una inversión adicional cercana a los \$488 mil millones para cumplir con los estándares mínimos en materia de actualización tecnológica y otros recursos de apoyo académico.

e) Recursos de apoyo académico: en la actualidad, según detalla el SUE, las universidades realizan una inversión permanente cercana a los \$19 mil millones para suplir los requerimientos bibliográficos. Se estima que la necesidad adicional asciende a \$19,5 mil millones.

f) Bienestar Universitario: el bienestar universitario, como lo establece el artículo 117 de la Ley 30 de 1992, son aquellas actividades motivacionales que deben desarrollar las instituciones educativas con el fin de disminuir y evitar la deserción, así como servicios preventivos de salud y atención de emergencias, primeros auxilios y situaciones de riesgo en las instalaciones de la IES<sup>26</sup>. El artículo 118 establece que las universidades deben destinar por lo menos el 2% del presupuesto destinado a funcionamiento. De acuerdo con el SUE, las universidades destinan el 3,7% y para cumplir con el 100% de las solicitudes de los estudiantes matriculados, provenientes de los estratos 1, 2 y 3, los recursos adicionales están por el orden de los \$218 mil millones.

g) Acreditación y certificaciones: de las IES oficiales, 22 cuentan con acreditación de alta calidad. Para la obtención de la mencionada acreditación, las instituciones deben cumplir con estándares específicos que demandan una importante inversión que exceden los aportes que el Gobierno les transfiere. De acuerdo con el SUE, se necesitarían recursos adicionales año a año por alrededor de \$36 mil millones. El déficit agregado, señala el informe, es de \$319 mil millones.

h) Seguridad Física, electrónica e informática: las universidades requieren una mejora sustancial en la seguridad al interior de sus instalaciones, así como implementar controles para el acceso y permanencia dentro del campus universitario para estudiantes, funcionarios y visitantes, y mejorar esquemas de seguridad informática. El SUE estima que en materia de seguridad física, las universidades necesitarían una inversión cercana a los \$235 mil millones, de los cuales ya se vienen invirtiendo cerca de \$52 mil millones. Para seguridad electrónica, se estima una inversión cercana a los \$47 mil millones, de los cuales se han

invertido ya \$10 mil millones. Y finalmente, para seguridad informática, se cuantificaron necesidades cercanas a los \$12,3 mil millones, de los cuales las universidades han aportado cerca de \$4,7 mil millones.

i) Impuestos y servicios públicos: finalmente, en materia de impuestos y servicios públicos, destaca el SUE, el déficit de las 32 universidades que componen este grupo asciende a \$87 mil millones.

En esta medida, el déficit agregado de las universidades asciende, como se señaló al principio del documento, a \$11,15 billones (2,4% del PIB de ese año). Como se dijo, son valores a 2012, por lo que las necesidades y costos han venido en aumento y su costo nominal a 2016 es mucho mayor. Adicionalmente, es menester comentar que esta estimación solo considera las 32 universidades del SUE, que participan con el 48% de la matrícula oficial en educación superior. No obstante, el rezago en el que han entrado otras IES oficiales hace plausible concluir que dicho déficit es, en gran medida, un mínimo del verdadero tamaño del déficit.

Algunas IES oficiales han logrado sobrellevar los problemas de financiamiento mediante la introducción de estampillas. No obstante, estas estampillas son en la práctica una distorsión a los esquemas tributarios territoriales, e implican en el real un tributo de forma parafiscal. Sorprende, por demás, que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), no esté involucrada en ninguna de las instancias de aprobación o administración de las estampillas. Cuando se trata de estampillas para IES oficiales del orden nacional, el mecanismo normativo que procede es la expedición de una ley de la República que determina el recaudo. Respectivamente, cuando se trata de IES oficiales del orden departamental procede una ordenanza, y cuando se trata de IES oficiales del orden municipal, un acuerdo<sup>27</sup>. El Ministerio de Educación dispone la información relativa a qué IES oficiales cuentan con estampillas cuyo recaudo se determina por ley, pero el país no cuenta con ninguna fuente centralizada de información correspondiente a IES oficiales del orden departamental o municipal, ni información centralizada referente al recaudo. Al tratarse de una forma parafiscal sorprende, cabe reiterar, la falta de claridad en esta materia por parte de la autoridad tributaria nacional.

El recaudo de estampillas a través de los años es presentado a continuación:

<sup>27</sup> Las IES oficiales beneficiarias de estampillas del orden nacional son: Universidad de Caldas, Universidad de Córdoba, Universidad de Cundinamarca, Universidad de la Amazonía, Universidad de la Guajira, Universidad de los Llanos, Universidad de Nariño, Universidad de Pamplona, Universidad de Sucre, Universidad del Chocó, Universidad del Magdalena, Universidad del Quindío, Universidad del Tolima, Universidad Francisco de Paula Santander, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad Popular del Cesar, Universidad de Cartagena, Universidad Distrital "Francisco José de Caldas", Universidad del Cauca, Universidad del Valle, Universidad del Atlántico, Universidad Surcolombiana, Universidad de Antioquia, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad Industrial de Santander, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Pedagógica Nacional y Universidad del Pacífico.

<sup>26</sup> Op cit. SUE 2012.  
<http://www.almamater.edu.co/sitio/Archivos/Documentos/Documentos/00000810.pdf>.

ESTAMPILLAS PRO UNIVERSIDADES PÚBLICAS											
2010		2011		2012		2013		2014		Enero a Junio de 2015	
Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado
194,535	150,126	165,295	168,298	163,107	153,665	175,000	172,290	177,784	209,109	195,326	104,229

### 3. PROPUESTAS PARA AYUDAR AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Son muchos los aspectos que tendrían que abordarse con el fin de cubrir en su totalidad el desfinanciamiento que vive hoy la educación superior pública en Colombia. Este aspecto puede convertirse, en un futuro cercano, en un problema de carácter estructural cuando se consideran metas como la reducción de la desigualdad y de la pobreza, así como el acceso mismo a la educación superior. Lo anterior, muy a pesar de los esfuerzos que desde el año 2002 se empezaron a hacer para incrementar el presupuesto de las instituciones de educación superior, como se puede evidenciar a continuación:



Fuente: Oficina de Planeación- MEN. Ministerio de Educación Nacional.

Colombia se encuentra por debajo del promedio regional en materia de destinación del gasto público como porcentaje del PIB a educación superior, el cual llega hoy a niveles del 0,5%, cifra que en Latinoamérica es superada por México, Brasil y Chile.

No obstante, este porcentaje ha tenido un leve crecimiento en los últimos 20 años. La financiación pública de la educación superior tiene bastantes limitaciones en los términos de la Ley 30 de 1992 en tanto, como algunos estudios señalan,<sup>28</sup> los recursos asignados se encuentran circunscritos al sostenimiento de la operación de las IES oficiales y no al cumplimiento de metas específicas por parte de ellas, ni hay previsión alguna para el financiamiento de actividades adicionales.

Es por ello que se hace necesario un Proyecto de Ley como el que se presenta, con el que se espera contribuir a la disminución de la carga presupuestal de las universidades públicas en Colombia. Entre otras propuestas, se destacan:

- i) Procurar que las IES oficiales estén estratificadas en el nivel 1, con el fin de disminuir el pago de servicios públicos y las cargas asociadas a impuesto predial.
- ii) Crear un sistema único de contratación universitaria con el fin de integrar servicios de contratación

para todas las universidades, estimulando el ahorro de costos a través de las economías de escala.

iii) Generar padrinazgos o asociaciones entre universidades públicas que permitan ahorrar costos de burocracia.

iv) Promover la calidad en la educación, la eficiencia administrativa y la investigación, mediante un mecanismo meritocrático de transferencias presupuestales de orden nacional.

v) Facilitar la renuncia a bienes improductivos de las IES oficiales mediante subastas, de forma que se eliminen cargas financieras innecesarias y con su producido destinarlo a la inversión.

vi) Incentivar Asociaciones Público – Privadas para el desarrollo de infraestructuras educativas.

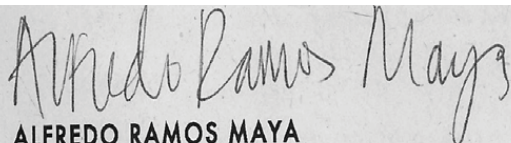
vii) Facilitar la destinación de recursos de Fonpet para atender pasivos pensionales de las IES oficiales, cuando las entidades territoriales los hayan cubierto.

viii) Dar prioridad en los recursos de regalías de Ciencia, Tecnología e Innovación, a las IES oficiales, con incentivos para la vinculación de docentes con doctorado.

ix) Promover la asignación de partidas presupuestales del Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones para atender demandas de las IES oficiales en materia de tecnología.

x) Generar facilidades en materia tributaria para los servicios que prestan las IES oficiales, siempre y cuando se relacionen con actividades misionales de docencia, investigación y extensión.

Con este ánimo, y propendiendo por una Colombia con mayor equidad y con menos desigualdades, se pone a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.

  
**ALFREDO RAMOS MAYA**  
 Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 9 del mes de agosto del año 2016 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 88, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Alfredo Ramos Maya*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>28</sup> El financiamiento de la educación superior en Colombia: retos y tensiones. Alberto Jaramillo. Mayo de 2010.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECCIÓN DE LEYES  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 88 de 2016 Senado, *por medio de la cual se fortalece la financiación de la educación superior oficial en Colombia para mejorar su calidad y cobertura*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República, por el honorable Senador *Alfredo Ramos Maya*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 9 de 2016

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2016  
SENADO**

*por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en Instituciones Oficiales de Educación Superior como beneficio a los sufragantes.*

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997, el cual quedará así:

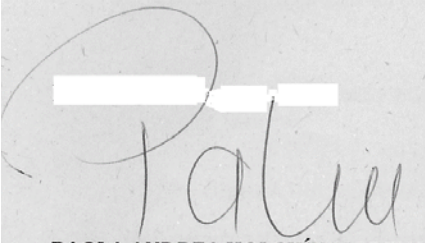
“**Artículo 2°.** Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones gozará de los siguientes beneficios:

(...)

5. El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos. El Ministerio de Educación Nacional reintegrará el valor descontado a

todas las instituciones oficiales de educación superior que realicen dicho descuento.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación.



PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO  
Senadora de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Ley 403 de 1997 creó múltiples estímulos a los sufragantes, entre ellos un descuento del 10% en el valor de la matrícula para estudiantes de Instituciones Oficiales de Educación Superior que ejerzan el derecho al voto. Este descuento ha permitido que un mayor número de jóvenes accedan a la Educación Superior, realidad que antes era imposible debido a los altos costos económicos que implican estos estudios.

A pesar de lo anterior, las instituciones oficiales de educación superior se han visto gravemente afectadas debido a que el Ministerio de Educación Nacional solo reintegra el valor descontado a las Universidades Públicas, excluyendo de dicho reintegro a las demás instituciones que tienen la obligación de realizar el descuento en virtud de la norma citada, como lo son las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y las instituciones técnicas profesionales. Es decir, que estas últimas realizan el descuento que por ley están obligadas a hacer, pero el Estado no les ayuda a tapan el hueco financiero que ello produce.

Es claro que la norma que se pretende modificar nació con la intención de estimular un derecho y deber ciudadano de elegir a sus representantes y a su vez facilitar el acceso a la educación, pero lastimosamente en la práctica el Ministerio de Educación Nacional no ha tenido en cuenta la clasificación técnica de las instituciones de educación superior que fue establecida en la Ley 30 de 1992, causando una exclusión injustificada.

La clasificación de la norma citada dice que son Instituciones de Educación Superior las siguientes:

- a) Instituciones Técnicas Profesionales
- b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas
- c) Universidades

A pesar de esa clasificación, como ya dijimos, el Ministerio de Educación Nacional solo reembolsa el dinero descontado a las instituciones que están dentro de la categoría de Universidades, creando pérdidas económicas para las categorías restantes que también realizan el descuento materia de estudio.

Por lo anterior, este proyecto de ley busca solucionar el problema expuesto a través de una modificación de la norma para que el Estado, a través del Ministerio de Educación Nacional, también tenga que asumir el reintegro del valor descontado a las matrículas en las

demás instituciones oficiales de educación superior y no solo en las universidades.

Además, no es posible entender por qué el Ministerio realizó esa distinción a la hora de reembolsar el dinero descontado cuando el legislador en la norma no hizo diferenciación alguna, sino que por el contrario quiso incluir a todas las instituciones oficiales de educación superior.

Por ejemplo, la Institución Universitaria Pascual Bravo, es una de las instituciones que ha sido excluida del reintegro presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional. En la siguiente tabla se observa el valor anual descontado en virtud de la Ley de estímulos a los sufragantes cuyo valor anual más alto fue de \$136 millones de pesos, dinero que podría ser utilizado para invertir en la misma institución, pero que el Ministerio de Educación nunca reintegró mientras que la institución lo único que hace es cumplir con la ley.

AÑO	Descuento por votación
2002	\$2.472.000
2003	\$9.126.680
2004	\$27.067.664
2005	\$2.801.354
2006	\$35.613.294
2007	\$6.943.537
2008	\$60.479.575
2009	\$24.074.805
2010	\$67.867.348
2011	\$64.164.880
2012	\$82.511.520
2013	\$48.692.700
2014	\$100.680.888
2015	\$136.284.716
2016 - I	\$91.439.240
<b>TOTAL DESCUENTO =</b>	<b>\$760.220.201</b>

Como vemos, la realización de estos descuentos en las matrículas afecta la estabilidad financiera de las instituciones, pues son montos muy elevados que las instituciones de educación superior dejan de recibir impidiendo la posibilidad de invertir en infraestructura, nuevos programas y el mejoramiento en la calidad de la institución, lo que a la larga termina afectando a los mismos estudiantes y la educación.

Por ejemplo para el 2015, el Ministerio de Educación Nacional reintegró a 32 universidades públicas un valor total de \$31.214 millones de pesos por haber realizado el descuento electoral como se observa a continuación:

Universidad	Recursos Votaciones reconocidos vigencia 2015
Universidad Nacional de Colombia	4.873.460.966
Universidad de Antioquia	1.136.304.285
Universidad del Valle	672.650.379
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	2.014.504.920
Universidad Industrial de Santander	565.736.113
Universidad del Atlántico	32.905.071
Universidad del Cauca	525.384.395
Universidad Tecnológica de Pereira	1.041.763.940
Universidad de Cartagena	692.770.350
Universidad de Caldas	738.558.471
Universidad de Córdoba	264.528.282
Universidad Pedagógica Nacional	421.678.839
Universidad de Nariño	133.209.258
Universidad Surcolombiana	396.437.170
Universidad del Quindío	907.077.615
Universidad del Magdalena	652.729.381
Universidad del Tolima	1.529.176.881

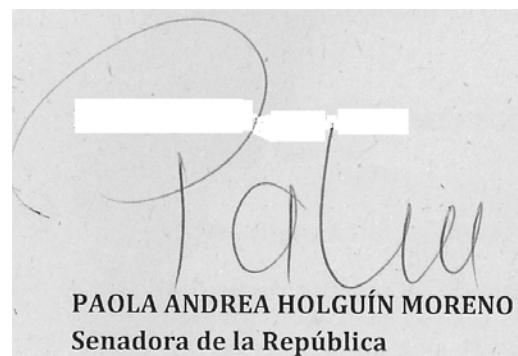
Universidad Tecnológica del Chocó	614.813.333
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - Unad	6.006.632.375
Universidad de Pamplona	736.329.334
Universidad Francisco de Paula Santander - Cúcuta	334.840.954
Universidad de Los Llanos	94.263.896
Universidad Popular del Cesar	252.974.976
Universidad de La Amazonia	319.001.648
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	397.618.871
Universidad de Sucre	199.507.902
Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas	717.023.844
Universidad del Pacifico	35.076.296
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	41.554.284
Universidad de Cundinamarca	681.774.921
Universidad de La Guajira	29.848.038
Universidad Militar Nueva Granada	4.154.254.904
<b>TOTAL</b>	<b>31.214.391.892</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

En la gráfica anterior, se puede percibir que los costos son altos pero generan un beneficio inequívoco en el acceso a la educación, por ello esta iniciativa pretende corregir la exclusión injustificada que hace el Ministerio de Educación para solo pagar a las Universidades Públicas el reintegro de los descuentos electorales realizados, excluyendo a las demás entidades que hacen parte de la clasificación de institución oficial de educación superior.

Finalmente, es necesario hacer énfasis en el compromiso que tiene el Estado con la educación y su obligación de garantizarla como un derecho de los colombianos, por ello creemos que en este caso el Estado tiene que reiterar y hacer tangible dicho compromiso reintegrando a las instituciones oficiales de educación superior el dinero que les corresponde por haber cumplido la ley.

De los señores Congresistas,



**PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO**  
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 10 del mes de agosto del año 2016 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 96, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora Paola A. Holguín Moreno.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECCIÓN DE LEYES  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 96 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en Instituciones Oficiales de Educación Superior como beneficio a los sufragantes*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora Paola A. Holguín Moreno. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Agosto 10 de 2016

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2016**  
**SENADO**

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

Bogotá, D. C., agosto de 2016

Honorable Presidente

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado de la República

E. S. D.

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

Respetado Presidente:

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

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

I. Justificación

II. Estudio comparado de las regulaciones de cabildeo

III. Principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo

IV. Marco jurídico colombiano sobre cabildeo

V. Naturaleza de la norma propuesta

VI. Principales elementos de la norma propuesta

**I. JUSTIFICACIÓN**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El alcance de los problemas referidos no se agota apenas en el campo teórico del derecho constitucional. Por el contrario, el acceso asimétrico a los tomadores de decisiones y la falta de transparencia en sus aproximaciones están llamados a generar escenarios de corrupción en los que grupos poderosos pueden ofrecer beneficios a las autoridades para que estas adopten decisiones en un sentido que los favorezca en perjuicio del proceso deliberativo que de ordinario correspondería, del interés de sus competidores políticos y del bienestar general.

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

Si bien el cabildeo ejercido adecuadamente puede enriquecer de forma invaluable el diseño de las políticas públicas, existe una percepción negativa asociada al desarrollo de esta actividad originado en el hecho de que la ciudadanía considera que no existe la suficiente transparencia en la preparación de las políticas públicas, dado que las empresas privadas más poderosas pueden acceder con más facilidad y anonimato que el

ciudadano del común a los funcionarios que tienen a su cargo la adopción de decisiones<sup>20</sup>.

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

## II. ESTUDIO COMPARADO DE LAS REGULACIONES DE CABILDEO<sup>21</sup>

### 1. Estados Unidos

Desde la expedición de la *Ley Lobbying Act* en 1946 Estados Unidos ha tenido regulaciones sobre el cabildeo. Actualmente, esta materia está regulada a nivel federal por la *Ley Lobbying Disclosure Act* de 1995 y sus posteriores enmiendas. Entre las principales características de esta ley se destacan: (i) la regulación del registro para cabilderos que realizan sus actividades ante la Rama Ejecutiva y de la Rama Legislativa del Gobierno Federal de los Estados Unidos;

(ii) la definición del alcance de las obligaciones de divulgación periódicas por parte de los cabilderos y (iii) la creación de un régimen sancionatorio, con multas de hasta 200.000 dólares aplicables a cabilderos y autoridades por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley<sup>22</sup>.

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

### 2. Canadá

Al igual que en Estados Unidos, la regulación federal sobre cabildeo en Canadá ha tenido una amplia evolución legislativa. Inicialmente, el cabildeo estuvo regulado en la *Ley Lobbying Registration Act* de 1989, la cual tuvo por objeto crear el registro de cabilderos a nivel federal, tanto para el cabildeo realizado ante la Rama Ejecutiva como ante la Rama Legislativa<sup>23</sup>.

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

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

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

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

En la enmienda de 1995 esta ley fue modificada para efectos de incluir normas sobre el código de conducta para los cabilderos, ampliar la definición de cabilderos y extender las obligaciones de divulgación de los cabilderos<sup>24</sup>. Nuevamente, en 2005 fue modificada la ley con el propósito de establecer una mayor periodicidad respecto a las obligaciones de divulgación de los cabilderos y de simplificar el contenido del registro<sup>25</sup>. Finalmente, en 2008 fue expedida la ley Lobbying Act, la cual modificó la estructura de la Oficina de Registro de Cabilderos y su posición al interior de la estructura del Gobierno Federal de Canadá, extendió los funcionarios públicos cobijados por la regulación del cabildeo e impuso prohibiciones para efectos de impedir que funcionarios públicos puedan desempeñarse como cabilderos luego de su retiro del cargo público, para efectos de evitar una posible puerta giratoria<sup>26</sup>.

### 3. Alemania

Si bien Alemania fue uno de los primeros países en incorporar regulaciones sobre cabildeo, las normas existentes realmente tienen un carácter de índole administrativa y no inciden de manera sustancial en el fenómeno del cabildeo. Las normas sobre cabildeo están incluidas en el Anexo 2 de las Reglas de Procedimiento del *Bundestag*<sup>27</sup>, de acuerdo con las cuales se establece un sistema voluntario de registro para el acceso a los edificios del *Bundestag* y la publicación anual en la Gaceta Federal de las listas de las organizaciones que han accedido a dichas edificaciones<sup>28</sup>. Sin embargo, se ha sostenido que esta legislación no regula de manera sustancial el fenómeno del cabildeo debido a que la inclusión en el registro no garantiza que las organizaciones sean escuchadas por los comités parlamentarios ya que, en todo caso, el *Bundestag* puede invitar organizaciones no inscritas en el registro para efectos de que sean escuchadas en la elaboración de proyectos de ley<sup>29</sup>.

### 4. Francia

Al igual que en Alemania, la regulación francesa establece un registro voluntario para el acceso de individuos a las edificaciones donde operan el Senado (*Palais du Luxembourg*) y la Asamblea Nacional (*Palais Bourbon*)<sup>30</sup>. En el caso del Senado, la regulación francesa ordena que el acceso a las edificaciones de esta Cámara comporta la obligación de respetar el Código de Conducta de Cabilderos adoptado por esta Cámara el 7 de octubre de 2009<sup>31</sup>.

24 *Ibidem*, pág. 111-112.

25 *Ibidem*, pág. 112.

26 Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, The Lobbying Act, en [http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h\\_00008.html](http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html)

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

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

29 10 *Ibidem*.

30 Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), págs. 62-3. Reglamentación disponible en: [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repres\\_interet](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repres_interet)

31 *Ibidem*. También disponible en: <http://www.senat.fr/role/groupe/interet.html>

### 5. Chile

El régimen chileno de cabildeo es, además uno de los más recientes (adoptado a través de la Ley 20.730 de marzo de 2014), ciertamente uno de los más avanzados y completos. Además de las ya definiciones estándar, obligaciones y sanciones, innova en cuanto incluye a otras ramas diferentes a la legislativa y ejecutiva como sujetos obligados. Así mismo, involucra amplias definiciones de intereses particulares que los desligan de lo necesariamente económico y los pone también en cabeza de agentes internacionales. Sin embargo, consagra múltiples registros públicos según la naturaleza de la entidad objeto de cabildeo<sup>32</sup>.

### 6. Polonia

En Polonia la necesidad de regular el cabildeo tuvo origen en diversos escándalos relacionados con la indebida influencia de sectores privados en el diseño de las políticas públicas de este país<sup>33</sup>. A raíz de estos escándalos, el gobierno polaco elaboró un proyecto de ley para reglamentar el cabildeo, el cual tuvo inicialmente un enfoque de carácter punitivo sancionatorio<sup>34</sup>. Actualmente el cabildeo está regulado por la Ley sobre Cabildeo Legislativo y Regulatorio de 2005. El enfoque de la norma está basado en la necesidad de brindar transparencia al diseño de políticas públicas mediante la creación de un registro obligatorio de cabilderos administrado por el Ministerio del Interior y de la Administración. También se prevé un régimen administrativo sancionatorio por su incumplimiento y la creación de otras figuras tendientes a permitir el acceso de la ciudadanía al proceso de elaboración de las políticas públicas, como la obligación del Consejo de Ministros de publicar periódicamente las iniciativas legislativas que serán presentadas y la creación de audiencias durante el procedimiento legislativo para efectos de escuchar la opinión de la ciudadanía durante el proceso de redacción de cualquier proyecto de ley<sup>35</sup>.

### 7. Hungría

Hungría creó el registro voluntario para cabilderos en 1994. Luego, mediante la Ley XLIV sobre Actividades de Cabildeo de 2006 se extendió el alcance de este registro. Sin embargo, hasta septiembre de 2010 únicamente 600 cabilderos se encontraban registrados. Por tal razón esta ley se consideró como inefectiva y fue derogada en 2011<sup>36</sup>.

### 8. Lituania

En Lituania el cabildeo está regulado en la Ley sobre la Actividad del Cabildeo, la cual entró en vigencia en 2001 y fue posteriormente reformada en 2003. Esta regulación está exclusivamente destinada para el cabildeo en la Rama Legislativa y no cobija el cabil-

32 Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115&idVersion=2014-03-08>

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

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

35 *Ibidem*, pág. 148-51.

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

deo que puede tener lugar ante funcionarios de la Rama Ejecutiva. Como otras legislaciones, crea un registro de cabilderos, el cual no ha sido efectivo debido a que hasta 2007 solamente se encontraban registradas 13 personas<sup>37</sup>.

**9. Conclusiones del análisis de derecho comparado**

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

a) Definiciones de los términos relevantes al cabildeo (actividad de cabildeo, cabildero, cliente, obligaciones, sanciones, información pertinente para revelación, etc.) y de las actividades que no constituyen cabildeo;

b) Reconocimiento del cabildeo como herramienta de manifestación democrática que, en todo caso, debe estar sujeta a controles para garantizar transparencia e igualdad;

c) Regulación de nivel legal sobre autoridades de las ramas ejecutiva y legislativa;

d) Creación de un registro público contentivo de información sobre el cabildero, sus clientes y actividades;

e) Condicionamiento del ejercicio de la actividad de cabildeo al registro en el instrumento público dispuesto para tal fin;

f) Definición de obligaciones a los actores asociados, con sanciones civiles e incluso penales en caso de incumplimiento;

g) Tiempo de “enfriamiento” a través de inhabilidades para el ejercicio de actividades privadas asociadas a la función pública desempeñada con anterioridad, con el fin de evitar la denominada “puerta giratoria”;

h) Establecimiento de reportes periódicos, generalmente, al Parlamento o Congreso, a cargo de las entidades encargadas de la administración del sistema de registro.

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

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

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

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

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

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

#### IV. MARCO JURÍDICO COLOMBIANO SOBRE CABILDEO

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

- Constitución Política, artículo 144, inciso 2°:

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

*El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”.*

- Ley 1474 de 2011, Capítulo IV:

##### “CAPÍTULO IV

##### *Regulación del lobby o cabildeo*

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

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

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

#### V. NATURALEZA DE LA NORMA PROPUESTA

En desarrollo del marco general establecido en el artículo 152 de la Constitución, la Corte Constitucional ha sostenido que las leyes estatutarias deben versar sobre las materias expresamente señaladas por la Constitución Política como objeto de dicha categoría de leyes. En ese sentido, señaló en la Sentencia C-523 de 2002 que las leyes estatutarias son “(...) *leyes fundamentales para la regulación de asuntos medulares, expresamente señalados por el Constituyente, en la construcción del modelo político y jurídico que promueve la Carta Política de 1991. Sin embargo, la naturaleza especial que desde el punto de vista material identifica a dichas leyes no se traduce en el deber de agotar por esta vía la regulación de los asuntos que constituyen su objeto*”<sup>20</sup> (subrayado por fuera del texto original).

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-523 de 2002, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

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

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

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

a) El artículo 144 de la C.P., modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, no señala expresamente que esta materia deba ser regulada por una ley estatutaria sino que hace una referencia genérica a que el cabildeo deberá ser “reglamentado mediante ley”. En atención a la jurisprudencia constitucional, esta norma debe ser interpretada restrictivamente, razón por la cual el cabildeo no se puede entender como una materia sujeta a la reserva de ley estatutaria;

b) El Acto Legislativo 01 de 2009 incorporó normas sobre diversas materias respecto de las cuales se manifiesta expresamente que deben ser objeto de reserva de ley estatutaria. Por lo tanto, al no haber hecho esta precisión respecto de la regulación del cabildeo, debe concluirse que de manera expresa e intencional el Constituyente consideró que el cabildeo debe ser regulado por una ley ordinaria y no por vía de una ley estatutaria;

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

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

dores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos<sup>22</sup>.

## VI. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA NORMA PROPUESTA

### 1. Objetivos del proyecto

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

- Asegurar la transparencia e integridad en el diseño de las políticas públicas: Este objetivo está relacionado con la necesidad de que la ciudadanía pueda conocer abiertamente qué sectores o individuos particulares tienen injerencia en el diseño de las políticas públicas y en representación de cuáles intereses actúan los cabilderos.

- Garantizar la igualdad de oportunidades de participación en la adopción de decisiones públicas: Este objetivo busca permitir que los distintos actores de la sociedad puedan tener las mismas condiciones de acceso frente al proceso de diseño de políticas públicas para evitar que solo los intereses de determinados grupos de la sociedad sean escuchados por quienes diseñen las políticas públicas.

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

### 2. Estructura del proyecto

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

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

El Capítulo II contempla los derechos, obligaciones y prohibiciones de autoridades (artículos 6°, 7° y 8°,

respectivamente) y cabilderos (artículos 9°, 10 y 11, respectivamente).

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

Por su parte, el Capítulo IV establece el régimen sancionatorio asociado al incumplimiento de las obligaciones previstas en la norma, por lo que inicia con el establecimiento del principio de máxima publicidad como guía sancionatoria (artículo 21), dispone una cláusula general de determinación de conductas sancionables (artículo 22), señala las sanciones aplicables a cabilderos y autoridades (artículo 23) y, por último, modifica el Código Disciplinario Único para incluir como falta gravísima para las autoridades la realización de conductas sancionables. Para el cumplimiento de principio de máxima publicidad de información sancionatoria la norma propuesta señala que la Procuraduría deberá recoger en el RPC la información sobre infracciones y publicarla en internet, así como también remitirla a las entidades de las cuales hace parte el infractor para su publicación en la página de internet de cada una (artículo 25). Para la sanción de particulares cabilderos se establece la competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación (artículo 26) y se define el procedimiento respectivo (artículo 27).

El Capítulo V concluye con la consagración de la obligación de un reporte de huella de cabildeo en la adopción de decisiones públicas (artículo 28), las condiciones para la reglamentación gubernamental de la ley y el diseño del Registro Público de Cabilderos (artículo 29) y la regla de vigencia (artículo 30).

### 3. Contenido del proyecto

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

Por esta razón, la consagración de objetivos de transparencia pública e igualdad de posibilidades de participación en la adopción de decisiones públicas

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-385 de 2015, M. P.: Alberto Rojas Ríos.

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

• **Definiciones (artículo 3°)**

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

• **Criterio material.** El cabildeo se define como *“Toda comunicación que realice el cabildero para promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un cliente ante las autoridades frente a las decisiones que estas deban adoptar en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, incluye los esfuerzos tendientes a evitar la adopción de decisiones”*. Así mismo, se establecen exclusiones al concepto de lo que constituye cabildeo con el fin de evitar la petrificación del sistema democrático y el acceso a las autoridades.

• **Criterio personal.** Distingue entre los sujetos activos y pasivos de la actividad de cabildeo.

- **Sujeto activo.** Es realizada por los cabilderos, entendidos como cualquier persona natural o jurídica. Estos pueden obrar o bien a favor de un interés particular propio o de un cliente, definido este último como aquel que utiliza los servicios de un cabildero a su favor, independientemente de si media o no una remuneración.

- **Sujeto pasivo.** Las autoridades que pueden adoptar decisiones públicas que materializan el poder del Estado (bien sean constituyentes, legislativas, reglamentarias, administrativas de carácter individual, políticas públicas, nominaciones y contratación estatal). Se abarcan autoridades administrativas de la Rama Ejecutiva (sector central y descentralizado nacional) en los niveles nacional y territorial, de la Rama Legislativa y Judicial, así como también de los Órganos de Control y de los Organismos Autónomos e independientes. Finalmente, para evitar la falta de efectividad de la norma ante nominaciones orgánicas disímiles por Rama, nivel o entidad, se extiende la noción de autoridad obligada, como criterio general, a todos los servidores públicos del nivel directivo y asesor de todas las entidades listadas.

• **Criterio teleológico.** Las actividades de cabildeo son aquellas que tengan como objeto promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un tercero ante las autoridades en su proceso de toma de decisiones. El interés particular es definido también de manera abierta, como cualquier propósito del cliente o cabildero, al margen de si reviste de contenido económico.

En este marco, se adopta el concepto de nivel mínimo de revelación de información como aquel que se alcanza con el cumplimiento de los requisitos legales mínimos en materia de (i) cabilderos, (ii) intereses promovidos, defendidos o representados y (iii) viajes de las autoridades. En todo caso, y con el fin de no limitar las iniciativas de transparencia que puedan surgir en cada escenario institucional, este nivel de revelación base puede ser aumentado por cualquier entidad para sus autoridades mediante acto administrativo motivado.

• **Exclusiones (artículo 5°)**

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

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

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

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

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

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

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

La norma establece como prohibición complementaria para las autoridades recibir cualquier tipo de regalos o donaciones de personas que tengan intereses en las decisiones que estas pueden adoptar en ejercicio de sus funciones. También pone en cabeza de las autorida-



des la obligación de registrar la información asociada a los viajes financiados por cabilderos o clientes que realicen.

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

#### • Registro Público de Cabildeo y de Actividades de Cabildeo (RPC) (artículos 12 a 20)

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

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

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

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

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

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

#### • Régimen sancionatorio (artículos 21 a 27)

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

Con este propósito, la norma propuesta contempla sanciones diferenciadas según la naturaleza del sujeto infractor. Para las autoridades se contemplan sanciones disciplinarias del nivel de falta gravísima (para lo cual se adiciona el Código Disciplinario Único) y el máximo grado de publicidad posible de la información sancionatoria. Por otro lado, para los particulares cabilderos se consagran multas y el retiro del RPC hasta por 5 años, además del máximo grado de publicidad posible de la información sancionatoria. También se establece que la información sobre infractores y sanciones será publicada en el RPC y las páginas de la entidad respectiva (según la autoridad).

La Procuraduría General de la Nación será la autoridad competente para la imposición de sanciones a los servidores públicos catalogados como autoridades en esta norma y a los particulares cabilderos, por lo que se modifica el artículo 53 de la Ley 734 de 2001 para incluir “a quienes realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas” dentro de los sujetos disciplinables por esa entidad. Así como para la contratación pública los interventores (contemplados desde un inicio por el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2001) y los supervisores (incluidos por el Estatuto Anticorrupción - Ley 1474 de 2011) son particulares disciplinables por su estrecha relación con las funciones públicas de los contratistas y el impacto de su ac-

tividad en la materialización de los fines del Estado, los cabilderos también comparten estas características y tienen la posibilidad de incidir en ámbitos de decisión incluso más estructurales y definitorios para el Estado que los señalados sujetos en los procesos contractuales. Finalmente, se establece un procedimiento para la imposición de sanciones a los particulares respetuoso del debido proceso y el derecho de defensa en el artículo 26 de la norma propuesta.

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

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

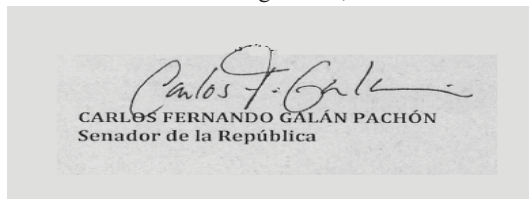
• **Reglamentación y diseño del RPC (artículo 29)**

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

• **Vigencia (artículo 30)**

La ley entrará en vigencia de manera automática con su sanción y publicación. Habida cuenta de la necesidad de la adopción de las decisiones pertinentes para poner en marcha el RPC, las obligaciones asociadas a este entrarán en vigencia un año después, con lo que se garantiza un tiempo razonable para la implementación, prueba y ajustes requeridos.

De los honorables Congresistas,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2016

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones generales**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio de cabildeo con los fines de garan-

tizar la transparencia y asegurar la igualdad de oportunidades en la participación para la adopción de las decisiones públicas.

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

Artículo 3°. *Definiciones.*

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.

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 expedición de actos administrativos de carácter individual a cargo de las autoridades sujetas a esta norma, siempre que estén relacionados con el cabildero, el cliente o sus competidores y salvo que se trate de la imposición de sanciones.

v) La adopción de decisiones determinantes en materia de política pública.

vi) El ejercicio de competencias para la nominación o elección de funcionarios.

vii) El ejercicio de la función administrativa en relación con asuntos de contratación estatal, en especial cuando la autoridad utilice el mecanismo de contratación directa.

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 la realización de actividades de cabildeo a su favor, independientemente de si existe o no una remuneración por su servicio;

d) **Interés particular:** Cualquier propósito de un cabildero o cliente, en relación con las autoridades públicas, independientemente de si reviste o no contenido económico;

e) **Nivel mínimo de revelación de información:** Es aquel que se alcanza con el suministro y la publicación de la información sobre 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.

Artículo 4°. *Autoridades obligadas.* En el contexto de la presente ley, se entienden como autoridades obligadas las siguientes:

a) **Sector Central de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional:** El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros, los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, los Superintendentes de Superintendencias sin personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas sin personería jurídica, así como los Altos Comisionados, Ministros Consejeros, Secretarios y Directores de la Presidencia de la República. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

b) **Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional:** Los Superintendentes de Superintendencias con personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas con personería jurídica, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios y los miembros de las Comisiones de Regulación. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

c) **Rama Ejecutiva del Nivel Territorial:** Alcaldes, Gobernadores, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios, los Diputados, Concejales y miembros de las Unidades de Apoyo Normativo. Así mismo estarán cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Subsecretarios y Asesores;

d) **Rama Legislativa:** Los Congresistas, los Secretarios Generales, los Subsecretarios Generales, los Directores Administrativos, los Secretarios Generales de Comisiones Constitucionales y Legales y, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo.

e) **Rama Judicial:** El Fiscal General de la Nación, los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Rama Judicial y los magistrados de las Salas Adminis-

trativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en lo que tiene que ver con el ejercicio de la función administrativa que les compete. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores.

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

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

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

Artículo 5°. *Actividades no consideradas como cabildeo.* No serán consideradas actividades de cabildeo:

a) Las realizadas por ciudadanos para procurar el cumplimiento de las funciones propias de una autoridad, así como para manifestar a sus elegidos las preocupaciones generales que los inquietan o a su comunidad;

b) Las opiniones, sugerencias o propuestas que se formulen en ejercicio del derecho a la libre expresión;

c) Las realizadas por los medios de comunicación para recabar y difundir información;

d) El requerimiento de información de carácter público en ejercicio del derecho de petición o el derecho de acceso a la información pública;

e) Las intervenciones en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República;

f) Las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas que presenten los ciudadanos durante el término previsto en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 a los actos administrativos de carácter general;

g) Las asesorías contratadas por las entidades públicas que representan las autoridades cobijadas por esta ley, de personas jurídicas sin ánimo de lucro, universidades y entidades análogas. Tampoco serán consideradas actividades de cabildeo las invitaciones que dichas instituciones extiendan a las autoridades, siempre que tengan relación con las asesorías contratadas por estas;

h) La información entregada a un servidor público que haya solicitado expresamente a efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, de acuerdo con el ámbito de sus competencias;

- i) Los contactos entre entidades públicas.

## CAPÍTULO II

### **Derechos, obligaciones y prohibiciones de autoridades y cabilderos**

Artículo 6°. *Derechos de las autoridades.* Son derechos de las autoridades, en relación con el cabildeo:

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

Artículo 7°. *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 ella 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.

Artículo 8°. *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 16 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 3° de la presente ley.

Artículo 9°. *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.

Artículo 10. *Obligaciones de los cabilderos.* Son obligaciones de los cabilderos, en relación con el cabildeo:

- a) Inscribir de manera oportuna, suficiente y verídica la información requerida en el RPC;
- b) Informar a la autoridad ante la cual se realiza la actividad de cabildeo, que se encuentran inscritos en el RPC, así como la información contenida en este, en particular, lo relacionado con el interés que representan en sus gestiones y la información relevante sobre el cliente;
- c) Reportar oportunamente la información sobre las actividades de cabildeo que desarrollen, en los términos establecidos por esta ley;
- d) Poner de presente ante sus clientes cualquier conflicto de interés que se presente en el ejercicio de su actividad y abstenerse de realizar actividades de cabildeo bajo ese supuesto.

Artículo 11. *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 párrafo del artículo 16 de la presente ley;
- b) Defender o representar simultáneamente intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas;
- c) Adelantar actividades de cabildeo ante entidades en donde prestaron su servicio como funcionarios o contratistas dentro de los dos años anteriores al ejercicio de la actividad;
- d) Hacer uso de información sujeta a reserva legal de la cual llegaren a tener conocimiento en su trato con las autoridades, incluso si esta puede representar un beneficio para su cliente.

## CAPÍTULO III

### **Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC)**

Artículo 12. *Registro de cabilderos.* Créase el Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC). Los cabilderos deberán estar inscritos en este registro para realizar actividades de cabildeo. El suministro de información al RPC, así como su consulta serán gratuitos.

Artículo 13. *Información sobre cabilderos.* El RPC contendrá información sobre los cabilderos, cada uno de los cuales contará con un perfil que permita la consulta y asociación de información. La información mínima sobre cabilderos que deberá incluir será:

- i) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos. Si el cabildero fuera una persona jurídica deberá incluirse el Certificado de Existencia y Representación Legal.

ii) Intereses y clientes representados con anterioridad.

Artículo 14. *Información de las actividades de cabildeo.* El RPC deberá contener información sobre las actividades de cabildeo desplegadas por los cabilderos en relación con cada cliente. Específicamente deberá contener:

i) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades y áreas de interés del cliente.

ii) Asuntos representados para cada cliente.

iii) Descripción del contacto: Tipo, fecha y lugar del contacto, así como la materia específica tratada.

iv) Servidores públicos contactados: Entidad, cargo y relación con el asunto de los servidores públicos contactados.

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

Artículo 15. *Información sobre viajes de autoridades.* Las autoridades definidas en el artículo 4° de esta ley deberán suministrar al RPC la información sobre los viajes que realicen, siempre que estos sean financiados por cabilderos o clientes, a más tardar siete (7) días después de culminado el viaje. Específicamente, se deberá consignar el destino del viaje, el costo total, la persona jurídica o natural que lo financió y el objeto del mismo.

Artículo 16. *Suministro de la información.* La información señalada en los artículos 13 y 14 de la presente ley será suministrada por cada uno de los cabilderos a la Procuraduría General de la Nación 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 14 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 la Procuraduría General de la Nación si tuviera dudas sobre la información o si así se lo requiriera una autoridad o un particular, a través de los medios que estime conveniente.

La Procuraduría 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 17. *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 18. *Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos.* El RPC deberá ser un registro virtual disponible en internet y permitirá, como mínimo:

a) El suministro, consulta y descarga de la información que contenga;

b) El suministro de información de los cabilderos y su validación por parte de las autoridades, en los términos de la presente ley;

c) Desplegar en internet y aplicaciones móviles de manera actualizada, comprensible y detallada la información señalada en los artículos 13 a 15 de la presente ley;

d) Buscar de manera personalizada, ordenar y descargar la información de manera completa y fácil de comprender;

e) La descarga de la información señalada en los artículos 13 a 15 de la presente ley como datos abiertos, en los términos de la Ley 1712 de 2014;

f) El ejercicio de las competencias que le atribuye la presente ley a la Procuraduría General de la Nación;

g) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad.

h) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 3°, literal e), de la presente ley;

i) La obtención de un reporte de huella de cabildeo, en los términos del artículo 30 de la presente ley.

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

Artículo 19. *Administración.* El RPC será administrado por la Procuraduría General de la Nación, entidad que deberá ofrecer la asesoría y asistencia necesaria para garantizar el fácil y adecuado suministro de la información.

La Procuraduría General de la Nación deberá brindar especial asistencia:

a) A los grupos sociales y de especial protección constitucional para la utilización del RPC y el cumplimiento de la presente ley;

b) A las entidades territoriales que por sus condiciones de infraestructura y disponibilidad tecnológica así se lo soliciten.

**Artículo 20. *Reporte al Congreso de la República.*** La Procuraduría General de la Nación deberá producir un informe anual para el Congreso de la República, el cual podrá hacer parte del informe de que trata el numeral 8 del artículo 277 de la Constitución Política, con los resultados de RPC, el número de investigaciones iniciadas y el número de sanciones impuestas. Además, incluirá las demás informaciones que a su juicio resulten pertinentes para ilustrar al Congreso de la República sobre la eficacia y eficiencia de la norma y las recomendaciones necesarias para su optimización.

#### CAPÍTULO IV

##### Régimen Sancionatorio

**Artículo 21. *Principio de máxima publicidad.*** El régimen sancionatorio de esta ley tendrá como eje el principio de máxima publicidad de la información, con el fin de que en los niveles nacional, departamental y municipal la información sea conocida por el máximo número de ciudadanos de manera comprensible, suficiente y oportuna.

**Artículo 22. *Conductas sancionables.*** Será sancionable, en los términos del presente capítulo, quien incumpla los deberes o incurra en las prohibiciones consagradas en esta ley.

**Artículo 23. *Sanciones.*** La comisión de conductas sancionables dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

a) Para las autoridades, implicará falta disciplinaria gravísima y dará lugar a la publicación de la información relativa a su infracción;

b) Para los cabilderos, además de la publicación de la información relativa a la infracción, se deberá cesar o cumplir de forma inmediata la conducta contraria u omitida, según fuera el caso. Adicionalmente, serán sancionados con:

i) Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.

ii) Retiro del registro en el RCP hasta por cinco (5) años.

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

**Artículo 24. *Falta gravísima para autoridades.*** Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que quedará así:

“**Parágrafo.** También será falta disciplinaria gravísima para los servidores públicos descritos como autoridades obligadas en las leyes que regulen el cabildeo, la incursión en comportamientos prohibidos o

la omisión del cumplimiento de las obligaciones que establezca la regulación legal sobre esta materia”.

**Artículo 25. *Publicación de información sobre infractores.*** La Procuraduría General de la Nación deberá publicar la información sobre los infractores en un apartado especial de la página web del 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 26. *Competencia sancionatoria para particulares cabilderos.*** Modifíquese el inciso 1° del artículo 53 de la Ley 734 de 2001, que quedará así:

“**Artículo 53. *Sujetos disciplinables.*** El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; a quienes realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales”.

**Artículo 27. *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

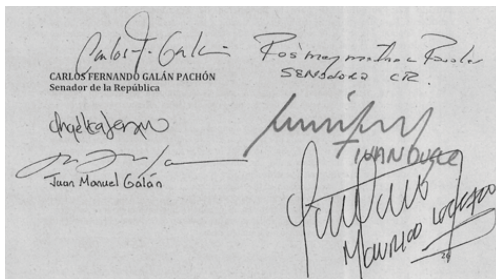
Artículo 28. *Huella de cabildeo*. El RPC deberá permitir a la autoridad que adopte alguna de las decisiones listadas en el literal a) del artículo 3° de la presente ley la obtención de un reporte de huella de cabildeo. Este reporte deberá contener todos los registros contenidos en el RPC que permitan 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 29. *Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos*. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en los seis (6) meses siguientes a su expedición.

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

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.



## SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 10 del mes de agosto del año 2016, se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 97, con

todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Carlos F. Galán, Iván Duque, Rosmery Martínez, Juan M. Galán* y la honorable Representante *Angélica Lozano*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 97 de 2016 Senado, *por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República, por los honorables Senadores *Carlos Fernando Galán Pachón, Rosmery Martínez Rosales, Juan Manuel Galán Pachón, Iván Duque Márquez, Mauricio Lizcano Arango* y la Representante a la Cámara *Angélica Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

10 de agosto de 2016

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 606 - miércoles 10 de agosto de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	<b>Págs.</b>
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 87 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, se crea el registro de inhabilidades y se dictan otras disposiciones .....	1
Proyecto de ley número 88 de 2016 Senado, por medio del cual se fortalece la financiación de la educación superior oficial en Colombia para mejorar su calidad y cobertura .....	9
Proyecto de ley número 96 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en Instituciones Oficiales de Educación Superior como beneficio a los sufragantes.....	15
Proyecto de ley número 97 de 2016 Senado, por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones.....	17