



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 831

Bogotá, D. C., lunes 9 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 148 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.

Bogotá, D. C., agosto de 2019

Señor

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

Asunto: Radicación del “Proyecto de Ley Orgánica número 148 de 2019 Senado, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.

Respetado Presidente:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Secretaría General del Senado de la República, el presente proyecto de ley de iniciativa congresional. El objetivo del proyecto de ley consiste en promover la transparencia en el proceso presupuestal e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, específicamente en lo relacionado con la creación de audiencias públicas del presupuesto regionalizado.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley Orgánica, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias

dictadas por la ley. Por tal motivo adjuntamos original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

Angélica Lozano
Senador

Antonio Sanguino
Senador

Juan Luis Castro
Senador

David Racero
Representante a la Cámara

Iván Leonidas Name
Senador

Iván Cepeda Castro
Senador

Iván Marulanda
Senador

Jorge Londoño
Senador

León Pedy Muñoz
Representante a la Cámara

Wilson Arias
Senador

Sandra Ortiz
Senadora

Alexander Lopez

JMPO CRISTO

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO
148 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

CAPÍTULO I

**Informes de regionalización
del presupuesto**

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2° de la Ley 179 de 1994, así:

Artículo 5°. El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, artículo 5°; L. 179/94, artículo 2°). En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, municipio y región, la distribución sectorial de la inversión departamental incluyendo la destinación a niveles urbano y rural, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año, una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.

Parágrafo 1°. Las entidades públicas encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación deberán reportar al Departamento Nacional de Planeación la información necesaria para realizar este informe como máximo el día 15 de marzo de cada año.

Parágrafo 2°. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los instrumentos necesarios para que las entidades Públicas encargadas de cada

uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación reporten la información necesaria para elaborar el informe al que hace referencia el presente artículo.

CAPITULO II

**Audiencias públicas del presupuesto
de inversiones**

Artículo 3°. El artículo 41 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

Artículo 41. Una vez cerrado el primer debate, las mesas directivas de las comisiones económicas convocarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación para el respectivo departamento o región.

Parágrafo. Las audiencias públicas de las que trata este artículo deberán desarrollarse en un término no mayor a un mes. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la República.

Artículo 4°. *Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación.* En el segundo período de cada legislatura las mesas directivas de las comisiones económicas programarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales el Gobierno nacional presentará rendición de cuentas de la ejecución del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente anterior, con indicadores que muestren el resultado del impacto económico y social de los proyectos de inversión, por el departamento o región respectiva.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, así:

Artículo 76. Control político nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

- a) Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;
- b) Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;
- c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamento administrativo, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de

la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;

- d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inc. 1°).
- e) Audiencias públicas regionales de priorización y evaluación del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación.

CAPÍTULO II

Audiencias públicas presupuestales territoriales

Artículo 6°. Adiciónese un artículo al título XV del Decreto número 111 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 108a. Audiencias públicas presupuestales a nivel territorial. Una vez el proyecto de presupuesto anual sea presentado a consideración de la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal dentro de la fecha que establezcan los reglamentos, estas corporaciones deberán realizar audiencias públicas en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización de la inversión que se realizará en el departamento, distrito o municipio, así como en los corregimientos, comunas y localidades de estos.

Estas audiencias públicas se realizarán antes de comenzar el procedimiento interno que tenga la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal para la aprobación del presupuesto anual.

La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, la comunidad y la Contraloría Departamental, distrital o municipal.

Artículo 7°. *Audiencias de rendición de cuentas del presupuesto en el orden territorial.* Los alcaldes y gobernadores deberán realizar audiencias públicas en el primer semestre de cada año fiscal, con el fin de socializar el impacto del presupuesto anual, con indicadores que muestren el resultado económico y social de los proyectos realizados por el departamento, el distrito o el municipio.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Juan Luis Castro
Senador

Leopoldo Muñoz
Representante a la Cámara

David Racero
Representante a la Cámara

Wilson Arias
Senador

Iván Leonidas Name
Senador

Sandra Ortiz
Senadora

Iván Cepeda Castro
Senador

Alexander Lopez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo del proyecto

La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

Para este fin se crearán tres mecanismos:

- Informe del presupuesto con especificaciones del monto de inversión desglosado.
- Audiencias públicas del presupuesto especificando el componente de inversiones.
- Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto departamental, distrital y municipal.

Además con estos mecanismos se busca promover y garantizar los siguientes principios constitucionales:

- Transparencia en la información del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación y de los presupuestos departamentales, distritales y municipales.
- Participación ciudadana en los procesos de elaboración, trámite y aprobación del Presupuesto General de la Nación y la regionalización de su componente de inversión.

2. Antecedentes

El presente proyecto de presupuesto participativo o "Articulado antimermelada" ha sido radicado ante el Congreso de la República en dos ocasiones, pero por falta de voluntad política no ha sido posible aprobarse. Los ejemplos están dados por la suerte que han tenido varias iniciativas que buscaba modificar el procedimiento para debatir el presupuesto general de la Nación y los presupuestos territoriales, en favor de otorgarles una mayor participación a los ciudadanos.

Angélica Lozano
Senador

Iván Marulanda
Senador

Antonio Sanguino
Senador

Jorge Londoño
Senador

# Proyecto /Año	Tema	Autor	Fase hundió	Observaciones
PL 076/2016 Cámara	Por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación	Los Senadores Iván Duque, Luis Fernando Velasco y Claudia López	Primer debate	El proyecto fue retirado por el autor.
PL 145/2018 Senado	Por medio de la cual se incentivan la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.	Mesa Técnica Anticorrupción	Primer debate	El proyecto fue archivado por tránsito de legislatura

El pasado 26 de agosto del año 2018, un total de 11.674.951 colombianos votaron la Consulta Anticorrupción, donde se aprobó el mandato número 4 con una votación de 11.413.090 votos por el Sí. Lamentablemente, la pregunta no superó el umbral requerido para obligar a los Congresistas a expedir la norma legal. Sin embargo, los colombianos consideraron este un asunto de especial trascendencia en la lucha contra la corrupción en los territorios.

Producto de esta votación, el Gobierno nacional convocó varias mesas técnicas de trabajo para la redacción de las iniciativas. Como resultado, surgió el Proyecto de ley número 145 de 2018 Senado, el cual fue radicado el 18 de septiembre de 2018 con la esperanza del país puestas en él. A pesar de esto, la iniciativa fracasó en su trámite, y fue archivado sin aprobación tan siquiera en primer debate en la Comisión Cuarta del Senado.

3. Problemática

El presente proyecto de ley tiene su principal motivación en corregir las fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto Nacional Regionalizado y de los presupuestos departamentales, distritales y municipales. A continuación se describen estos problemas:

3.1. La inversión de los presupuestos se usa como “mermelada”

En el caso del Presupuesto General de la Nación, con el marco normativo actual, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.

El mecanismo actual de asignación del componente de inversión de los presupuestos permite que los recursos destinados puedan ser asignados con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como “mermelada”. En la práctica este fenómeno consiste en que algunos congresistas, asambleístas o concejales afines al Gobierno de turno soliciten la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus sectores, en reuniones discrecionales “a puerta cerrada”, y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales.

3.2. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su trámite y ejecución transparente y la rendición de cuentas y control político

La opacidad con que se definen los proyectos de inversión regional diluye las responsabilidades y en últimas nadie carga con el costo de la malversación de la inversión pública.

Lo propuesto en este proyecto de ley permite establecer un mecanismo público de evaluación posterior a la ejecución. El marco normativo actual tampoco prevé mecanismos que permitan realizar una veeduría ciudadana o desarrollar un proceso de control político formal a la ejecución de los presupuestos.

Ante esto, el presente proyecto de ley establece el deber de rendir cuentas públicas mediante informes públicos y audiencias regionales. Esto permite que el balance tras la ejecución del gasto sea conocido públicamente, lo que promueve la transparencia.

3.3. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones. Esto debido a su forma opaca, política y clientelista de ejecución. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:

- I. Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones.
- II. Permitan la adjudicación de “comisiones” entre políticos locales, congresistas, Gobierno nacional y gobierno local.
- III. Se ejecuten sin transparencia administrativa.

La “inversión social” del esquema actual, que es otro nombre que se le da a la mermelada, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.

No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir estado en las regiones si el presupuesto se sigue repartiendo al famoso estilo de la “mermelada”. Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapultan a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible.

3.4. Falta de confianza en la capacidad de Estado y exclusión regional

Mientras Brasil recauda el equivalente al 35% de su PIB en impuestos, Chile recauda el 21,4%, el Gobierno nacional en Colombia apenas recauda el 14,3%¹ y desperdicia casi 4% en diferentes formas de corrupción que van desde la mermelada hasta el contrabando. En 45 años, Colombia no ha logrado duplicar el recaudo tributario como porcentaje del PIB (que era de 8.5% en 1970 y es del 14.3 en 2015).

Varios estudios a nivel internacional muestran que la falta de confianza en las instituciones del Gobierno² y en el uso público eficiente³ de los recursos recaudados en impuestos dificulta la creación de una cultura de pago de impuestos. Los colombianos seguirán evadiendo impuestos y resistiendo la construcción de Estado si perciben que sus aportes terminan en mermelada y otras formas de corrupción. El proyecto de ley propuesto contribuye a crear la posibilidad de incrementar la confianza de la ciudadanía alrededor de la capacidad de Estado, lo que en el largo plazo tiene la ventaja institucional de mejorar el recaudo tributario. Un estado más confiable y organizado en su manejo presupuestal puede sembrar e incentivar que los ciudadanos lo financien adecuadamente a través de los impuestos que pagan, a cambio de los bienes y servicios públicos que necesitan.

Por otro lado, como lo han evidenciado varias investigaciones, los efectos y los impactos positivos del proceso de descentralización fiscal y administrativa no se han distribuido homogéneamente entre el territorio colombiano. Bonet (2007), por ejemplo, anota que “Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes

del ingreso subnacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios” (Bonet, 2007, p. 56:57)⁴.

Adicionalmente, debido a que las regiones más pobres son precisamente las que menos representación política tienen en el Congreso, estas se quedan sin acceder a los recursos del presupuesto de inversión regionalizado.

En resumen, las regiones marginadas sufren de una triple escasez de recursos: sus ingresos propios son bajos, las transferencias (SGP) no necesariamente les alcanzan y no acceden al presupuesto de inversión regionalizado que podría cubrir sus carencias de bienes públicos, porque no cuentan con representación política.

A este respecto, los mecanismos propuestos pueden contribuir a mejorar la distribución de los recursos a nivel regional, al permitir que los sectores rurales y las minorías políticas también puedan participar en la proposición de proyectos y en la vigilancia de su ejecución. Trabajar por el desarrollo regional equilibrado en Colombia es uno de los pilares más urgentes del desarrollo, no solamente para que las regiones gocen de mayor bienestar, sino para que las ciudades dejen de convertirse en receptoras de migrantes expulsados por la falta de oportunidades mínimas en sus regiones, profundizando aún más los desequilibrios e inequidades entre regiones.

4. Marco Constitucional que sustenta la ley

Teniendo en cuenta los artículos, 346, 347, 349 y 350 de la C. P., que estipulan el deber del Congreso de estudiar y aprobar el Presupuesto General de la Nación, resulta clave avanzar en materia de transparencia y publicidad presupuestal, dos fines que promueve la presente ley.

4.1. Promover la participación ciudadana

En cuanto al marco constitucional en torno a la participación ciudadana, esta no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2° de la C. P.) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la C. P.), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la Sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:

“la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción

¹ Ver: OCDE; ECLAC, CICA, IBD, 2014. “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013” <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-iatin-america-and-the-caribbean-2015-rev-1-at-2015-en-fr#page27> consultado febrero 3, 2016.

² Cristina Bodea and Adrienne LeBas (2016). The Origins of Voluntary Compliance: Attitudes toward Taxation in Urban Nigeria. *British Journal of Political Science*, 46, pp 215-238.

³ Nyaga, J. N. & Omwenga, J. (2016). Factors influencing tax revenue growth at Kenya Revenue Authority: A case of Meru station. *International Academic Journal of Economics and Finance*, 2 (1), 1-15.

⁴ Bonet, J. (2007). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. En M. Fernández, W. Guerra, & A. Meisel, Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia. Banco de la República.

de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.

Un antecedente importante a la presente propuesta es la participación social en la elaboración de los Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, existe un “Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, que tiene un carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan (artículo 340 de la C. P.). Este Consejo tiene la función de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno nacional (artículo 341 de la C. P.). Como se mencionó, este modelo de participación de la sociedad en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se replica en los planes de desarrollo elaborados por las entidades territoriales (artículo 340 de la C. P.).

El anterior argumento es especialmente relevante para la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, dado que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 de la C. P.). En concordancia, los presupuestos anuales aprobados por el Congreso son la herramienta que permite materializar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General de la Nación) no se rija por principios similares.

4.2. Promover la transparencia en la administración pública

El presente proyecto de ley permite fomentar la publicidad y transparencia en la administración pública, específicamente en el proceso presupuestal (artículo 209 de la C. P.), tanto en su etapa de elaboración como en la evaluación de su ejecución.

El Congreso de la República aprueba actualmente partidas globales del Presupuesto General de la Nación. Esto implica que durante el proceso de emisión del decreto de liquidación y, más aún, durante la ejecución, el Gobierno nacional tiene amplia flexibilidad para mover recursos entre subprogramas, sin necesidad de obtener la autorización del Congreso.

Esto en términos prácticos implica que entre el proceso de aprobación del presupuesto y la ejecución final de los recursos, pueden haber ocurrido importantes cambios en la regionalización de esa inversión, sin que el Congreso de la República,

órgano de representación por excelencia, se entere o tenga injerencia en las decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente propuesta plantea mecanismos para mejorar esta situación, al hacer más visible la regionalización del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación en todas sus etapas.

De esta forma, los mecanismos propuestos por esta ley constituyen una estructura coherente que persigue la finalidad de promover la participación ciudadana, la transparencia en la actuación de la administración, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, y posiblemente, una mejor distribución regional de dichos recursos.

5. Estos mecanismos contribuyen a garantizar los principios de transparencia y publicidad de los procesos donde se aprueban el componente de inversión dentro del Presupuesto General de la Nación y los territoriales

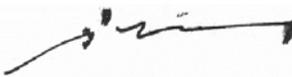
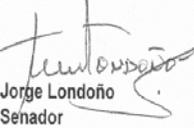
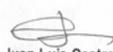
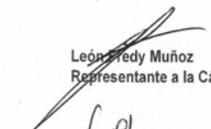
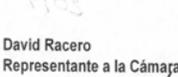
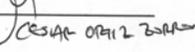
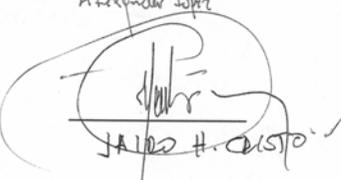
Los requisitos establecidos para la realización del informe desglosado del componente de inversión regionalización del Presupuesto General de la Nación promueven la transparencia presupuestal por varias razones:

- i) Al hacer público y especificar los montos, programas y proyectos regionales aprobados se reduce el margen discrecional y de negociación por debajo de la mesa para que los recursos públicos se destinen a prácticas corruptas o a proyectos concertados de forma poco transparente con las autoridades regionales o con los Congresistas.
- ii) Al hacer público el nombre de la entidad competente que es responsable de la ejecución de cada proyecto y de la autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso (información consignada en el informe final), se reduce el margen para la discrecionalidad y opacidad que impide la realización de la rendición de cuentas y el control político eficaz. Así, cuando hubiere lugar a la malversación de recursos, será posible identificar y sancionar a los responsables de los casos de ineficiencia y/o corrupción.

Por otro lado, las **audiencias públicas regionalizadas a nivel nacional y territorial** promueven la transparencia al permitir la difusión de la información recopilada en los informes y al introducir un mecanismo de control ciudadano y político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.

Finalmente al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales prioricen proyectos de inversión de manera pública, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.

Cordialmente,

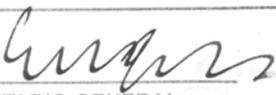
 Angélica Lozano Senador	 Iván Marulanda Senador
 Antonio Sanguino Senador	 Jorge Londoño Senador
 Juan Luis Castro Senador	 León Fredy Muñoz Representante a la Cámara
 David Racero Representante a la Cámara	 Wilson Arias Senador
 Iván Leonidas Name Senador	 Sandra Ortiz Senadora
 Iván Cepeda Castro Senador	 Alexander Lopez
 CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO	 JAIRO H. CRISTO

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.092)

El día 21 del mes 08 del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 148 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 148 de 2019 Senado, *por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y del orden territorial*, 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 los honorables Senadores *Angélica María Lozano Correa, Iván Marulanda Gómez, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Juan Luis Castro Córdoba, Wilson Neber Arias Castillo, Iván Leonidas Name Vásquez, Alexander López Maya*; honorables Representantes *León Fredy Muñoz Lopera, César Augusto Ortiz Zorro, Jairo Humberto Cristo Correa*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 21 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 153 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Ley de Lenguaje Claro).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 1712 de 2014

en busca de garantizar el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a comprender la información pública y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y formales.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se adoptan las definiciones consagradas en el artículo 6º de la Ley 1712 de 2014 y las siguientes:

a) Lenguaje claro. Es el lenguaje basado en expresiones sencillas, ideas concretas y

sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano. Un documento estará en lenguaje claro esencialmente cuando se usen expresiones sencillas, comprensibles por la generalidad, se componga de párrafos breves y concretos y se deje de lado el uso de tecnicismos innecesarios de manera que el ciudadano pueda encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.

En caso de ser imprescindible el uso de lenguaje técnico, la entidad respectiva deberá realizar la contextualización de la información de tal manera que le permita al ciudadano entender de manera clara el alcance de la información;

b) Lectura fácil. Está dirigida al conjunto de la ciudadanía, pero tiene especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles para todos y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, estos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la información en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

El principio de transparencia exige además que toda información y comunicación pública sea accesible y que se utilice en ella un lenguaje sencillo y claro.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Además, deberá abstenerse de incluir de mala fe en la información que suministra un lenguaje que no sea comprensible y, por tanto, se preste para inducir a errores o dificultades en su entendimiento e interpretación.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. El cual integra un doble sentido, así:

1. Los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.
2. En la información entregada se deberá hacer uso de un lenguaje incluyente, que sea claro para cualquier persona sin importar sus condiciones culturales, cognitivas y educativas.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de claridad y transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información,

toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. La información a la que se acceda debe estar redactada en lenguaje claro y en el marco de los principios consagrados en el artículo 3° de la presente ley. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley, o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna, comprensible y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública.

Para cumplir lo anterior, los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos tanto en la información difundida de manera proactiva por el sujeto obligado como en la información que se solicita al mismo, haciendo uso de expresiones sencillas, párrafos cortos y evitando tecnicismos innecesarios de manera que se busque permitir al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.

Para efectos de la garantía efectiva del derecho a la información y conforme al uso de un lenguaje claro, el ciudadano podrá solicitar a los sujetos obligados la aclaración de la información contenida en los documentos que no sea comprensible, creando la obligación correlativa de responder a la petición.

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

Artículo 5°. *Objetivos del Lenguaje Claro.* La comunicación entre los ciudadanos y las entidades del Estado debe utilizar un lenguaje claro. Son objetivos del lenguaje claro:

- a) Reducir errores y aclaraciones innecesarias;
- b) Reducir costos y cargas para el ciudadano;
- c) Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas;
- d) Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos;
- e) Reducir el uso de intermediarios;
- f) Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado;
- g) Promover la transparencia y el acceso a la información pública;
- h) Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana;
- i) Fomentar la inclusión social para grupos en situación de discapacidad, para el

goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

- a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;
- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;
- d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función;
- e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación;
- f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;
- g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

Parágrafo. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública.

Artículo 7°. *Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:*

Artículo 12. *Adopción de esquemas de publicación.* Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio web, o, en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer:

- a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria;

- b) La manera en la cual publicará dicha información;
- c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público;
- d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación;
- e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública.

Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Todo sujeto obligado deberá introducir en sus esquemas de publicación un enfoque de lenguaje claro y los principios de transparencia y acceso a la información mencionados en la presente ley, para garantizar que la información que produce cumpla con estándares de funcionabilidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia y disponibilidad.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 17. *Sistemas de información.* Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:

- a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;
- b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;
- c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos, teniendo como parámetros, entre otros, la Guía de Lenguaje Claro del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014;
- d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 26. *Respuesta a solicitud de acceso a información.* Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, comprensible, motivada y actualizada, todo sujeto obligado

responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. En todo caso, deberá darse la respuesta bajo los parámetros de lenguaje claro, buscando de esta manera permitir al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida. La respuesta se dará en los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 30. *Capacitación.* El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.

Los sujetos obligados en la presente ley implementarán las directrices para la capacitación a los servidores públicos en el marco de la Guía Metodológica de Lenguaje Claro para Servidores Públicos, o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado, o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014.

Las Universidades y Organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los procesos de formación y capacitación.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación reglamentará la materia.

Artículo 11. Todos los sujetos obligados contemplados en la Ley 1712 de 2014, deberán incorporar dentro de sus esquemas de comunicación, publicación e información pública, las recomendaciones y lineamientos de la *Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia* diseñados por el Departamento Nacional de Planeación, o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014.

Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de que los sujetos obligados especialicen y actualicen sus propios manuales de lenguaje claro, de acuerdo con el sector en el que se desenvuelven.

Artículo 12. *Informes de Seguimiento.* Los sujetos obligados deberán publicar anualmente en su página web un informe del estado de cumplimiento de la presente ley.

Artículo 13. *Programa Ley Fácil.* Para facilitar el conocimiento y la comprensión de las leyes vigentes de mayor interés ciudadano, el Ministerio

de Justicia y del Derecho en coordinación con el Congreso de la República y el Departamento Nacional de Planeación, diseñarán e implementarán el Programa Ley Fácil.

Este programa tendrá como objetivo brindar explicaciones de las leyes aprobadas por el Congreso haciendo uso de un lenguaje claro y accesible para que los ciudadanos puedan entender sus derechos y obligaciones con claridad, para que conozcan con facilidad los requisitos de acceso a un determinado servicio público o beneficio social y para que comprendan las nuevas conductas que se tipifican como delito con las penalidades asociadas.

Artículo 14. Vigencia de la Ley. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara
Departamento de Santander
Partido Liberal

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2019

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Ley de Lenguaje Claro).

INTRODUCCIÓN

“El derecho tiene que hablar como lo hace la gente. Ha llegado el momento que los propios profesionales del Derecho nos ayuden a cambiar la situación. Si el ciudadano no entiende lo que hacemos tampoco sabrá valorar los cambios que se efectúan en la justicia”.

Informe de la Comisión de Modernización de Lenguaje Jurídico. España.

En el marco de diversos esfuerzos y arreglos institucionales orientados hacia la renovación y modernización de los procesos estructurales de la Administración Pública, el Estado colombiano se ha preocupado por introducir el enfoque del lenguaje claro. No obstante, lo ha hecho de manera accesoria al interior de programas y políticas de rendición de cuentas, transparencia, información pública y participación ciudadana.

Así las cosas, se han aprobado diferentes documentos por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) desde el año 2010 haciendo referencia a la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a la Ciudadanía y a la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano. Su contenido resalta la necesidad de que la información entregada a la ciudadanía deba ser comprensible, actualizada, oportuna, disponible y completa.

Como resultado de los intentos por «traducir el lenguaje administrativo a un lenguaje más cotidiano para fomentar la participación ciudadana», se elaboró la Guía de lenguaje ciudadano para la Administración Pública colombiana bajo el liderazgo de la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Seguidamente, en el año 2014, la expedición de la Ley 1712, “por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, contribuyó a la «divulgación de la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaboración de formatos alternativos comprensibles» para facilitar el uso de la información de las personas.

Más recientemente, en julio de 2015, se publicó la “Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos colombianos”, tal vez el documento más importante en materia de lenguaje claro en Colombia hasta ahora.

El objetivo de la guía es que las entidades del Estado utilicen un lenguaje claro y efectivo en sus mensajes a la ciudadanía. La nueva publicación estuvo a cargo del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), que lidera el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y da pautas sobre el manejo adecuado del lenguaje para comunicar de manera clara y efectiva las tareas que adelantan las distintas entidades públicas.

En virtud de lo anterior, se puede asegurar que Colombia registra unos antecedentes valiosos en la tarea por introducir un lenguaje claro en el derecho y la administración pública, con el fin de que el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos sea plenamente efectivo.

Los contenidos de esta iniciativa legislativa recogen aquellos antecedentes con el ánimo de introducir en Colombia, vía legal, un enfoque de lenguaje claro en el acceso a la información pública, **por el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a comprender.**

La iniciativa ya había sido presentada y tuvo trámite en el Congreso de la República. No obstante, se archivó por cuestiones de tiempo en la legislatura pasada.

Durante su paso por la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera tanto como en la Plenaria de la Cámara, pero en el Senado, la compleja agenda legislativa no dio espacio para su desarrollo.

Este nuevo intento por radicar el proyecto recoge las discusiones de la Cámara y los aportes que, en su momento, la honorable Senadora Angélica Lozano aportó al articulado como ponente de primer debate. De esta manera, intentamos nuevamente tramitar una ley que tenga como objetivos:

1. Garantizar el derecho de los ciudadanos no solo a acceder a la información, sino a comprenderla.

2. Promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y en la información transmitida a la ciudadanía.

I. Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley

El proyecto de ley estatutaria que ahora se presenta y se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia encuentra principalmente su fundamento constitucional en los siguientes artículos de la Carta Política.

Artículo 15. *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Artículo 20: *Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.*

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad.

No habrá censura.

Artículo 23: *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

Artículo 74: *Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.*

El secreto profesional es inviolable.

Artículo 78: *La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Así mismo, se soporta en el ya desarrollado derecho fundamental de acceso a la información (Ley 1712 de 2014) protegido a su vez por los artículos 13 de la Convención Americana, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*
 - a) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
 - b) *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por*

consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
- b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

La mencionada Ley 1712 de 2014, revisada por su carácter estatutario a través de la Sentencia C-274/13, fue declarada exequible por haber sido expedida conforme al procedimiento constitucional previsto.

Sobre las funciones que tiene el derecho de acceder a la información pública, la Corte manifiesta en dicha Sentencia que: *en primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; en segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización y para alcanzar fines constitucionalmente legítimos; y finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública y, por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.*

Pero, además, aclara nuestro tribunal constitucional que no basta con informar. Las obligaciones que se le imponen a los sujetos que deben brindar información deben hacer un esfuerzo, dice la sentencia, *en centralizar y unificar la información que sea de interés público reduciéndola a lenguaje sencillo y comprensible para los ciudadanos.*

Sobre el caso particular del artículo 8° de la Ley 1712 (criterio diferencial de accesibilidad para poblaciones específicas), destaca la Corte:

“dado que la publicidad de la información oficial es el principio general que rige en el Estado democrático colombiano, y que uno de los principios de esta ley estatutaria es la divulgación proactiva de la información pública, no resulta acorde con las normas constitucionales y las finalidades de la ley estatutaria, restringir la presentación de la información oficial en diversos idiomas y lenguas pertenecientes a poblaciones específicas de las comunidades étnicas y en formatos alternativos comprensibles para tales grupos, sólo al evento en que se haya presentado solicitud de las autoridades de dichas comunidades, máxime cuando se está frente a sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los

sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva. (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior se desprende la obligación particular y general de todos los sujetos obligados en la norma de imprimir en sus procesos de divulgación y publicidad de la información, un enfoque de lenguaje claro asociado con lo que recordaría la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en su intervención: *lograr que las personas puedan disponer de la información sin la necesidad de que medie una petición, con información de calidad y un lenguaje accesible y de fácil comunicación.*

II. Conveniencia del proyecto de ley

“La escritura clara es un derecho civil”. Al Gore, 1998.

¿Qué es el lenguaje claro?

De acuerdo con el trabajo y los resultados del “International Plain Language Working Group” (IPLWG)¹, *«una comunicación está en lenguaje claro si su redacción, estructura y diseño son tan claros que los lectores previstos pueden encontrar fácilmente lo que necesitan, entender lo que encuentran y utilizar esa información».*

Se trata de comunicar de una forma clara y simple para que cualquier persona que tenga acceso a lo que escribe cualquier entidad del Estado, pueda encontrar lo que necesita; entender lo que encuentra y usar lo que encuentra para satisfacer sus necesidades. No por lo anterior, el lenguaje claro es simplista, básico o inculto, por el contrario, este tipo de escritura tiene que ver con la forma en que se comunica y la eficiencia y claridad de la misma.

El éxito del lenguaje claro se determina en que sea fácil de leer, entender y usar e involucra mucho más que simplemente palabras sencillas y oraciones cortas.

¿En qué textos se puede usar el lenguaje claro?

El lenguaje claro puede ser utilizado en textos de diversas categorías: Leyes y documentos gubernamentales, en áreas legales y del derecho, en el sector financiero, en los negocios y entidades que prestan atención a la ciudadanía, así como también en textos de carácter científico.

Diversos países han establecido lineamientos para fortalecer el uso del lenguaje claro a nivel público y privado. Aquí algunos ejemplos:

¹ Sus principales miembros son Plain Language Association International, Clarity and the Center for Plain Language.

En Sudáfrica, el Estatuto de Protección al Consumidor en su artículo 22 establece el “Derecho a la información en lenguaje claro y comprensible”. Por lo que se convirtió en obligación para las entidades del sector financiero entregar documentos al consumidor en lenguaje claro.

En Estados Unidos a través del “Plain Writing Act” de 2010 se buscó mejorar la efectividad y responsabilidad de las Agencias Federales hacia el público mediante la promoción de la comunicación clara desde el Gobierno para el uso y entendimiento del público.

La Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA), decidió abrir una librería web, la “Nasa HQ Library”, en reconocimiento a que los temas tratados por esta en su mayoría son difíciles de entender y con el propósito de poder comunicar al público general y sin conocimientos técnicos sobre la ciencia y el espacio, los avances, inventos y descubrimientos realizados por esta entidad. En esta librería se pueden encontrar títulos como: Comunicando la astronomía al público; Comunicando hacia el futuro: Mejores prácticas para la comunicación de la ciencia y tecnología hacia el público. De esta forma la agencia ha logrado acercarse al público en general y, sobre todo, ampliar la audiencia de interés a los temas del espacio.

Se hace evidente cómo el lenguaje claro no está limitado al sector privado o al sector legal, hablar en lenguaje claro es competencia y responsabilidad de todos.

¿Cuáles son los beneficios del lenguaje claro?

Son múltiples los beneficios reconocidos al uso del lenguaje claro. A nivel estatal reduce el uso de intermediarios, aumenta la eficiencia y eficacia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos, promueve la transparencia y el acceso a la información, facilita el control y la participación ciudadana y fomenta la inclusión social para grupos con discapacidad.

Escribir con lenguaje claro genera certeza sobre lo que se está leyendo, la información que no se escribe de forma clara exige que se tenga que reescribir o aclarar, generando así más tiempo y recursos para explicar lo que desde un principio se quería transmitir.

Comunicar con lenguaje claro nos ayuda a ahorrar costos administrativos y costos de los trámites de peticiones, quejas y reclamos. Transformar leyes y algunos textos de consulta general a lenguaje claro es un proceso que ya han realizado varios países y que genera algunos costos en el corto plazo, pero que genera beneficios y ahorro en el largo plazo.

Se ha evidenciado que la comunicación tradicional del ámbito jurídico y la que proviene de las entidades estatales no comunica correctamente; y que el lenguaje claro sí mejora el entendimiento de los lectores. De igual forma se ha señalado que los documentos jurídicos, incluso los más complejos, se pueden escribir en lenguaje claro sin perder la exactitud y precisión.

A nivel empresarial, han sido incuestionables los beneficios de usar lenguaje claro. Al comunicarse con los clientes de una forma clara y precisa se ahorra tiempo y dinero ya que se reducen, por ejemplo, las llamadas solicitando ayuda o con ciertos procedimientos, y de esta forma se reducen los recursos que se deben disponer para atender este tipo de solicitudes haciendo más competitiva la compañía.

El lenguaje claro en el legislativo

Las normas son parte fundamental del Estado. A través de estas se establecen reglas y lineamientos para la sociedad. Sirven también como mecanismo de control y limitación a conductas dentro de la sociedad. Por vía de estas se amparan los derechos de todos, por lo que el Estado debe velar por que las leyes sean claras y de fácil comprensión.

Quienes redactan las leyes deben pensar para quiénes las escriben y sobre todo que quienes deben comprender el texto que se está redactando son los ciudadanos y no únicamente los grupos especializados de algún sector, el Gobierno o incluso los mismos congresistas.

El propósito de la legislación es ser comunicada de manera exitosa, la claridad requiere simplicidad y precisión. Cuando los ciudadanos se encuentran ante una ley, tienen la expectativa de poder entenderla plenamente y encontrar una solución a sus necesidades.

El lenguaje claro en la práctica legal

El lenguaje jurídico se convirtió en una barrera entre los abogados y sus clientes. Los clientes tienen el derecho de entender el consejo que se les está dando y deben ser capaces de comprender los documentos que su abogado les prepara.

Esta barrera ha sido reconocida en varios países y por eso en algunos han tomado medidas para reducir esta situación. En 1993, el Parlamento Australiano emitió dos reportes en los que criticó el lenguaje jurídico y formal y su efecto en el acceso público a la justicia. Por lo anterior, se recomendaron 46 formas de hacer la legislación más fácil de entender y usar, posteriormente el Gobierno emitió su respuesta en 1995 y aceptó la mayoría de recomendaciones.

Los abogados, y más aún, todos los servidores públicos tienen el deber de comunicar de forma clara y eficiente no solo a sus clientes sino a sus colegas y al público en general. El lenguaje legal puede ser simplificado, no por eso deja de ser preciso.

El rol del lenguaje claro en la relación entre ciudadanía e instituciones públicas

Es necesario transformar la relación entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Hay que acercar el Estado al ciudadano y una de las formas más efectivas de hacerlo es fomentando la transparencia. Uno de los propósitos esenciales del Estado es garantizar el goce efectivo de derechos y el cumplimiento de deberes de los ciudadanos, por lo que tiene el deber de transmitir de forma clara la información sobre sus trámites y servicios.

Colombia

La lucha por la transparencia y el Buen Gobierno son elementos transversales en el “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”. Desde allí el Gobierno Nacional ha trazado una ruta con metas y herramientas para mejorar la gestión pública, eficiencia del Estado y acercar a los ciudadanos a sus instituciones.

Al respecto la OCDE ha recomendado que “los gobiernos deben asegurarse que la sociedad tenga una idea muy clara acerca de las metas, estrategias y requisitos en materia de regulación. Esto es indispensable para mantener la confianza del público en la necesidad e idoneidad de la regulación, y un elemento importante para garantizar su cumplimiento. En lo fundamental, esto exige que los textos sean claros y fáciles de entender incluso para quienes no son expertos en leyes. Aunque el lenguaje técnico puede ser adecuado y hasta necesario para algunos interesados, es importante que los ciudadanos sin conocimientos sectoriales específicos puedan entender las características básicas de las propuestas regulatorias”.

En este camino de mejorar el lenguaje institucional y de acuerdo con la Guía de lenguaje ciudadano para la administración pública de Colombia, el Gobierno ha encontrado que las entidades públicas deben utilizar lenguaje claro porque:

- Es una necesidad que el ciudadano comprenda la información pública y la utilice para ejercer sus derechos, con base en acuerdos sobre lo que entendemos por determinado asunto de interés común.
- Es una obligación hacerse entender por el ciudadano: el servidor público trabaja para la gente, para el ciudadano, a quien presta un servicio, informa y le rinde cuentas sobre lo que es de todos.
- Es una ventaja: enriquece la gestión, el punto de vista del ciudadano, habla del resultado que se debe presentar como servidor público, lo evalúa, le sugiere ajustes, le confirma el camino.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación, en los resultados de la encuesta de 2012, tan sólo el 44% de los encuestados se declaró satisfecho con el lenguaje y la forma de expresarse de los funcionarios que atendieron sus solicitudes o requerimientos. Adicionalmente, el 37% se declaró satisfecho con la “claridad en el proceso de trámites o servicios a realizar”.

De igual forma en el año 2013 el Programa Nacional de Servicio del Ciudadano (PNSC), el cual hace parte de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación, luego de algunas sesiones de trabajo, encontró los siguientes hallazgos sobre la percepción de los ciudadanos respecto a la gestión de trámites y servicios provistos por las entidades del Estado:

- Información incompleta y poco precisa.
- Uso de palabras técnicas, siglas y extranjerismos.
- Relevancia de la información.
- La información proporcionada por las entidades no corresponde con la realidad de los trámites y servicios.

Con el objeto de hacer más claro el lenguaje al interior de las entidades públicas, entre otros, el Gobierno colombiano se comprometió a través del Open Government Partnership (2012), con alcanzar la meta del “lenguaje claro al ciudadano y la calidad de la información”, el cual busca que la información publicada por las entidades cumplan con estándares de: funcionalidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, accesibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia, disponibilidad, interpretabilidad y comparabilidad. Así mismo se deberán generar directrices y apoyo en capacitación a los servidores públicos para que el lenguaje con que se brinde la información sea claro y de fácil recordación para el ciudadano (estrategia plain language).

Es claro entonces que pese a los esfuerzos realizados para mejorar la comunicación entre el Estado y la ciudadanía y los lineamientos y compromisos sobre lenguaje claro, en Colombia se siguen evidenciando dificultades en el cómo se comunica. Se hace necesario entonces reforzar legalmente la materia para alcanzar los compromisos adquiridos en este campo y conseguir así que los ciudadanos comprendan efectivamente lo que leen y se les comunica garantizando de esta forma el goce efectivo de sus derechos.

III. Experiencia comparada

El Derecho Romano ya fijó el principio de que “las leyes deben ser comprensibles por todos” (Leges intellegi ab omnibus debent).

- En Canadá, el Departamento de Educación recopiló experiencias de los departamentos gubernamentales en cuanto a las estrategias para adoptar lenguaje claro y editó una guía para promover su uso en todos los niveles de gobierno.
- En España, el Ministerio de Administraciones Públicas promovió el uso del lenguaje llano entre las agencias gubernamentales para construir una identidad plural, superando barreras que generan las diferentes lenguas que se hablan en ese país.
- En Estados Unidos, a partir del mandato presidencial de Bill Clinton, se han constituido redes de acción en varias instituciones del Gobierno Federal y en los gobiernos estatales con la intención de mejorar la comunicación y las normas que los ciudadanos deben acatar.
- En el Reino Unido, se han llevado a cabo proyectos para simplificar normas y trámites relacionados con el pago de impuestos y

recientemente se ha impulsado el uso de lenguaje claro en la información contenida en las páginas gubernamentales.

- En Suecia, el Gobierno central a través del Ministerio de Justicia ha promovido la comunicación efectiva entre la administración pública y la sociedad por más de 30 años².

ESPAÑA

Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho Administrativo en España y Secretario de la Real Academia Española (RAE), ha sostenido que en el mundo del derecho, tanto el teórico como el aplicado en leyes y sentencias, se ha asumido la claridad como un deber y también como un derecho que tienen los ciudadanos³. En su país, España, incluso desde la Corona, demandan cada vez, con más insistencia, un lenguaje claro y riguroso en el periodismo y en el ámbito público.

Basados en la convicción de que “sin lenguaje claro y llano no existen sociedades democráticas” y de que “es, sencillamente, una exigencia de justicia, porque resulta imprescindible para que los afectados en cada campo puedan ejercer su autonomía, que supone comprensión y posibilidad de participación activa”⁴, en España, y básicamente en la Unión Europea, existen muy diversos mecanismos que tienen como objeto principal, eliminar barreras de accesibilidad cognitiva y erradicar el lenguaje judicial hermético, oscuro y poco claro

Darío Villanueva, Director de la RAE, asegura que “existen leyes escritas de tal modo que los que tenemos que cumplirlas no somos capaces de comprenderlas, por la oscuridad que a veces parece incluso deliberada por parte de los legisladores, que empaña su formulación verbal”⁵. Por esa razón, la RAE junto al Tribunal Supremo y el Consejo General del Poder Judicial, elaboraron un Diccionario de español jurídico. Esta herramienta aspira a ser de toda la utilidad para los ciudadanos españoles en el ejercicio pleno de comprender la justicia y los asuntos públicos.

La reivindicación de la claridad en las resoluciones judiciales es algo que, según se

desprende de diferentes encuestas, pide el 82% de la población. Esto es lo que sostiene la profesora de Derecho, Cristina Carretero González, Directora del Grupo de Investigación Derecho y Lenguaje de la Universidad Pontificia Comillas.

Las sentencias –y otras resoluciones– cuyos razonamientos son normalmente completos y de calidad, también suelen contener terminología técnica poco o nada explicada a su destinatario natural. Se observan términos oscuros, arcaicos, con giros retóricos y expresiones desfasadas, latinismos, subordinaciones... Todo ello con una redacción en párrafos extensos con oraciones realmente complejas, lo cual deriva en una sensación de oscuridad innecesaria⁶.

La Comisión Europea debe redactar muchos tipos distintos de documentos. Cualquiera que sea su género (legislación, un informe técnico, actas de reuniones, un comunicado de prensa o un discurso), un documento claro siempre será más eficaz y se entenderá más fácil y rápidamente⁷. Con el fin de dar pautas en todo el ámbito europeo, existe el manual “Cómo escribir con claridad”.

A propósito, la profesora Carretero recuerda que la claridad es un elemento sustancial de la seguridad jurídica y de la tutela judicial efectiva y que además supone ahorro de tiempo y de costes, y que derivada de la necesidad lógica de quienes han de conocer su futuro jurídico personal o patrimonial, o ambos, hoy prevalecen ciertas exigencias normativas.

La Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia reconoce al ciudadano “el derecho a que las sentencias y demás resoluciones judiciales se redacten de tal forma que sean comprensibles por sus destinatarios”. Las recomendaciones de la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico solicitaron de los implicados en la comunicación jurídica mayor esfuerzo para lograr el citado fin.

A los letrados se les van exigiendo paulatinamente formalidades relacionadas con la precisión y la brevedad para lograr escritos más definidos. La propia Sala de Gobierno del Tribunal Supremo (TS) aprobó la Guía breve del prontuario de estilo para el propio TS. Incluso las instituciones europeas redactaron recomendaciones sobre cómo escribir con claridad. Pues bien, iniciada ya la exigencia de formalidades y claridad para los abogados, y para el TS, es esperable que todos nuestros juzgadores se esfuercen, en la misma medida, por comunicar más claramente.

² De Sousa Rodrigues, Giovanna. 2015. El lingüista en el Parlamento. EN: Gordejuela Senosiáin, A., Izquierdo Alegría, D., Jiménez Berrío, F., De Lucas Vicente, A. y M. Casado Velarde (eds.) (2015): *Lenguas, lenguaje y lingüística. Contribuciones desde la Lingüística General*. Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra. ISBN: 978-84-8081-478-2.

³ El País. España. 20 de enero de 2017. La claridad de los textos es un deber de los juristas. Consultado el 30 de junio de 2017. http://politica.elpais.com/politica/2017/01/24/actualidad/1485287452_141787.html

⁴ El Mundo. España. 3 de mayo de 2017. La reina pide un lenguaje claro y riguroso en el periodismo y ámbito público. Consultado el 30 de junio de 2017. <http://www.elmundo.es/cultura/2017/05/03/5909c430e2704ef2338b464f.html>

⁵ *Ibíd.*

⁶ Carretero González, Cristina. 21 de marzo de 2017. ¿Qué quiere decir usted, Señoría? Consultado el 30 de junio de 2016. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/03/21/economia/1490115296_787162.html

⁷ Manual “Cómo escribir con claridad” de la Comisión Europea. Consultado el 30 de junio de 2017. <http://lenguajeadministrativo.com/wp-content/uploads/2015/10/C%C3%B3mo-escribir-con-claridad-2013-CE.pdf>

En Suecia, hace ya algunos años, se decidió elaborar un test de autoevaluación de redacción para jueces basándose en 11 categorías: adaptación a los destinatarios; registro y tono (más coloquial); claridad argumentativa del fallo y de los razonamientos del tribunal; ayuda al lector (índices, resúmenes, explicaciones de términos especializados); encabezamientos y correspondencia con su contenido; cohesión (conectores, subdivisión en párrafos); extensión de las frases; léxico y expresiones (lenguaje corriente); ortografía y corrección lingüística, y diseño gráfico. En España también es posible.⁸

La extensa cita de la profesora Carretero, quien además es la Representante de la organización *Clarity International* en España, cobra especial relevancia siempre que pone de manifiesto la experiencia española y se asoma a la de países nórdicos.

Uno de los pioneros, dice el periodista Javier Badía, en lo que bien podemos calificar de movimiento por el lenguaje claro en el mundo es Suecia. Tiene por objetivo, señala un experto sueco, “modernizar y simplificar el lenguaje que se utiliza en la legislación para que esta sea más fácil de leer a través de índices, de encabezados informativos, de una estructura lógica y de artículos breves”. Empezó desde el Ministerio de Justicia en 1976⁹.

REINO UNIDO

En el año 1997, el Comité de Administración Pública del Reino Unido (Public Administration Select Committee, PASC), ordenaba que de ahora en adelante las leyes que se aprobaran en el Parlamento Británico debían estar escritas en un inglés sencillo y proponía la reescritura de algunos documentos gubernamentales¹⁰. El objetivo: prescindir de un lenguaje arcaico que no entienden la mayoría de los ciudadanos.

Con este punto de partida se han instaurado grupos como el “International Plain Language Working Group” (IPLWG), un proyecto global que está compuesto por diferentes asociaciones en el mundo y cuyo trabajo se ha venido concentrando desde 2009 en varias iniciativas: *i)* la definición de lenguaje claro; *ii)* el establecimiento de normas sobre lenguaje claro; *iii)* el diseño de una institución internacional de lenguaje claro; *iv)* la formación y certificación para profesionales; *v)* la investigación y publicaciones relacionadas con el lenguaje claro, y *vi)* la promoción del lenguaje claro.

Clarity International, uno de los miembros del IPLWG, tiene el propósito de practicar el lenguaje claro en los textos legales y formales para

facilitar el acceso a una información cada vez más comprensible. Desde el año 1983, cuando nació en Londres, Clarity se ha propuesto evitar limitaciones arcaicas, oscuras y extremadamente elaboradas en el lenguaje jurídico, así como ayudar en la redacción de documentos legales con altos grados de certeza y comprensión.

La filosofía que dirige sus acciones radica en el convencimiento de que utilizar un lenguaje claro en el ámbito del derecho y más aún, en el amplio margen de las administraciones públicas, contribuye inexorablemente al goce efectivo y ejercicio pleno de derechos.

Sin convertirse en un lenguaje vulgar o infantil, el lenguaje claro pretende ser totalmente sencillo y preciso, pero al mismo tiempo accesible. Se trata de un lenguaje que usa expresiones inteligibles, aciertan en decir la profesora Cristina Carretero y Jorge Pérez García, Presidente del Instituto Lectura Fácil de España.

De manera pues que las razones para fomentar el uso del lenguaje claro son tan diversas y probadas, señaladas por Carretero y Pérez, en la Guía breve sobre Lenguaje Claro que prepararon en compañía de otros colaboradores:

El lenguaje claro proporciona:

1. **Efectividad e impacto del mensaje.** Si se utiliza un lenguaje claro, el mensaje llegará a su destinatario y este lo comprenderá. Por ello, el impacto del mensaje será mayor si utiliza un lenguaje comprensible porque resultará accesible y es preferido por su lector o escuchante.
2. **Seguridad frente a ambigüedad.** Hay seguridad en la comprensión cuando no hay varias posibles interpretaciones, en especial, malas interpretaciones que induzcan a error.
3. **Localización de la información.** En un enunciado claro debe poder identificarse con claridad el mensaje, y dentro de él, la idea principal de la secundaria.
4. **Reducción de tiempo y costes evitando conflictos.** Si el mensaje es claro, no necesita dedicar otros recursos a volver a explicar lo que no se entiende. Se evitan conflictos que pueden acabar en los tribunales para buscar responsabilidades por la falta de claridad, en contratos, normas, etc.
5. **Reducción de la discrecionalidad,** impulso de la transparencia y refuerzo de la democracia.
6. **Generación de confianza.** Lo que no entendemos nos produce desconfianza. Lo que entendemos, genera esa confianza. Así, el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas será consecuencia directa de la generación de confianza en las instituciones, lo que pasa por la exposición clara de normas justas.

⁸ Op. Cit. Carretero.

⁹ Badía, Javier. 2017. Sobre lenguaje claro. Consultado el 30 de junio de 2017. <http://lenguajeadministrativo.com/sobre-el-lenguaje-claro/>

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP). 2015. Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia. Bogotá.

MÉXICO

De acuerdo con la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia emanada del Departamento Nacional de Planeación, en cuyo contenido aparecen algunos antecedentes internacionales, México se convirtió en el primer país de habla hispana en adoptar como política pública la utilización de un lenguaje claro en las comunicaciones entre el Gobierno y los ciudadanos.¹¹

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del gobierno de Vicente Fox establece que la información que transmiten las dependencias y entidades gubernamentales debe ser “comprensible [...], confiable, clara y veraz” (Guzmán, 2012, pág. 13)¹².

Para dar desarrollo a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública (SFP), (lo que para los colombianos sería el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), elaboró el Manual de Lenguaje Claro de México, cuya tesis central es que “el Gobierno tiene la obligación de proporcionar a los ciudadanos, información clara y entendible que fomente la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora de la gestión”. El uso de un Lenguaje Claro y accesible orientado a las necesidades de información de todos los mexicanos, fortalece el entendimiento, la transparencia y la certeza jurídica, sostiene la SFP.

CHILE

Sin duda, el gran referente en la región latinoamericana puede ser el caso chileno. “Los esfuerzos para promover el uso de lenguaje claro en Chile los dirige la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), que desde 1940 ha venido desarrollando diferentes servicios y productos destinados a facilitar el acceso y la comprensión de las leyes”¹³.

En 2003, la Biblioteca del Congreso Nacional presentó el programa “Ley Fácil”, una iniciativa que busca que los ciudadanos puedan comprender con mayor facilidad las normas aprobadas por el Congreso. Así, los ciudadanos acceden a las leyes en un lenguaje simple, claro y directo. El programa, diseñado en distintos formatos y medios, toma en cuenta las características de sus audiencias, como los invidentes, las lenguas originarias y los estilos de comprensión de los textos (Ferreiro, 2012)¹⁴.

Pero, eso sí, las iniciativas trascienden el ámbito legislativo. Desde el año 2016, la Comisión de Lenguaje Claro, creada en el seno del Poder Judicial de la República de Chile, convoca al Concurso Nacional de Sentencias en Lenguaje Claro, cuyo objeto es el de distinguir y reconocer al juez que haya redactado una sentencia en lenguaje claro

que garantice su fácil comprensión por parte de los usuarios.

En la convocatoria de ese concurso, el primero, se puede leer:

El Poder Judicial de Chile, a través de su Comisión de Lenguaje Claro, en cumplimiento del mandato constitucional y las convenciones suscritas por el Estado de Chile y consciente del rol que le cabe en la comunicación con la ciudadanía y con el propósito de reconocer la labor de aquellos que redactan sus sentencias en lenguaje claro y sencillo (también llamado “lenguaje claro o ciudadano”), convoca a todos y todas los interesados: usuarios (as), abogados (as), académicos (as), estudiantes, funcionarios (as), magistradas (os) del país para participar en el Primer Concurso Nacional de Sentencias Redactadas en Lenguaje Claro.

La experiencia de Chile también es rescatada junto a la de otros países por Giovana de Sousa Rodrigues en su trabajo “*El Lingüista en el Parlamento*”, destacando que allí, la Presidencia del Senado comenzó a impulsar el uso de Lenguaje Ciudadano para contribuir a la transparencia y eficacia de las leyes; elemento clave en la consolidación democrática.

Claudia Poblete Olmedo, Profesora y Jefa de Departamento de Comunicación y Habilidades profesionales de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y además, Representante de Clarity International en Chile, entiende “que la transparencia no pasa solo por poner en la web los datos de gastos o ingresos o subir más y más documentos de libre acceso, sino que esa información [sea] comprensible para los ciudadanos”¹⁵.

Sobre el caso de su país, la profesora Poblete sostiene que el Poder Judicial chileno tomó la delantera y partió con una propuesta interna de proyecto de “Simplificación de resoluciones judiciales”, que se concretó en una Comisión de Lenguaje permanente en la Corte Suprema.

*Así las cosas, se produce un “giro” en las instituciones públicas chilenas. De esta forma, comenzamos a reunirnos un grupo de servidores públicos cuyo interés era y es cómo lograr que los contenidos y documentos de acceso público fueran comprensibles para los ciudadanos. Realizamos cursos, dimos charlas, todo de forma voluntaria. El sueño era crear una red de instituciones públicas que demostraran y trabajaran en pro del **derecho a comprender**.*

Luego de dos años de reunirnos y convencer a nuestras instituciones que el lenguaje claro se necesita para profundizar la democracia, para aumentar la confianza de las personas en sus instituciones, entre otras cosas, llegamos a la firma

¹¹ Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP9. 2015. Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia. Bogotá.

¹² Ibíd.

¹³ Ibíd.

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Poblete Olmedo, Claudia. 2017. Lenguaje claro en Chile: de intenciones particulares a un acuerdo y política pública. Consultado el 30 de junio de 2017. <http://www.lenguajeduridico.com/lenguaje-claro-chile/>

de un acuerdo en marzo de 2017 que suscribieron seis de las más importantes instituciones públicas de Chile (*Corte Suprema, Contraloría General de la República, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional, Consejo para la Transparencia, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*), el que entre sus intenciones señala:

- “Consolidar una Red de Lenguaje Claro (Red-LC), al interior de sus instituciones y promoverla en otros órganos públicos;
- Utilizar lenguaje claro en los documentos y/o iniciativas, escritas o audiovisuales, que emanen de las partes firmantes;
- Promover y difundir el uso del lenguaje comprensible al interior de las entidades firmantes, como en otras instituciones públicas con las cuales se relacionen;
- Elaborar estándares de lenguaje claro y comprensible que sean considerados por los distintos organismos del Estado en la redacción de normas y de documentos públicos”.

A dos meses de la firma del acuerdo, se nos suma el **Poder Ejecutivo** a través de sus oficinas de transparencia, lo que constituye un segundo hito¹⁶.

Comobien puede observarse, la trayectoria chilena sirve como un caso ejemplar para comprometer en serie, a todos los sujetos obligados en esta ley para producir, brindar, divulgar y promover información pública en Colombia, nuestro país.

Más aún, el Congreso de Chile se encuentra tramitando la denominada Ley de Transparencia 2.0 en conmemoración a los 10 años de la primera ley que hace referencia a esta materia. En el nuevo proyecto de ley, se incluyen todos los elementos concernientes al enfoque del lenguaje claro, bajo el entendido de que facilitar o aclarar el lenguaje que usan las entidades del Estado y el formato accesible de la información pública ayuda a que todos puedan entender sus derechos y cumplir sus obligaciones.

Por todo lo anterior, que la información pública sea clara, oportuna, accesible y comprensible y que además contribuya a que el ciudadano pueda encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida, para el goce efectivo de sus derechos y para la satisfacción plena de sus necesidades, representa el propósito fundamental de esta iniciativa de ley.

De los honorables Congresistas,



NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara
Departamento de Santander
Partido Liberal

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes AGOSTO del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 153 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá D.C., 21 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley Estatutaria número 153 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Representante *Nubia López Morales*. 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 21 de 2019

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

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

¹⁶ *Ibíd.*

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se crea el Fomento de Servicios para la Protección y Promoción del Patrimonio Arqueológico Colombiano.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Fomento de servicios para la protección y promoción del patrimonio arqueológico.* El Instituto Colombiano de Antropología e Historia, promoverá, definirá y recaudará las tarifas correspondientes a bienes y servicios propios prestados por la entidad que generan conocimiento, cultura, flujos económicos, tejido social y memoria, asociados con el patrimonio arqueológico, etnográfico o histórico de la nación, entre otros:

1. El alquiler de espacios para el almacenamiento, investigación, promoción y difusión de bienes y servicios vinculados al patrimonio etnográfico o arqueológico de la nación.
2. La creación, desarrollo y circulación de proyectos editoriales, audiovisuales, museológicos, de medios digitales y objetos divulgativos propios o en asocio con particulares, en los distintos soportes en que sean entregados.
3. La formulación y/o ejecución de planes y proyectos de investigación, de gestión, de formación, entre otros, relativos a bienes arqueológicos, etnográficos o históricos de la nación.
4. Prestación de servicios de investigación mediante el uso de tecnologías, incluido el sensoramiento remoto y otros instrumentos y servicios tecnológicos aplicados a la arqueología.
5. El uso y circulación de imágenes propias de la entidad así como la toma de fotografías, grabaciones de video, filmaciones y actividades artísticas o publicitarias en los parques arqueológicos que administra el Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
6. El registro, la evaluación y el seguimiento de los Programas de Arqueología Preventiva.
7. Los demás bienes y servicios culturales y creativos que se presenten en desarrollo de las funciones y atribuciones del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, previa aprobación del Ministerio de Cultura.

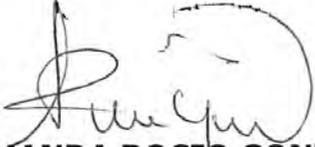
Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano de Antropología e Historia fijará el sistema para definir las tarifas de los servicios bajo un esquema de costos estandarizados, cuyas valoraciones y ponderaciones de los factores que intervienen en su definición se realizarán bajo procedimientos técnicamente

aceptados de costeo. El método seguirá las siguientes pautas técnicas:

- a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;
- b) Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior;
- c) Cuantificación de los costos y de los programas de tecnificación y modernización de la operación de los servicios;
- d) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios generadores de la tarifa del servicio.

Parágrafo 2°. El pago de las tarifas estará a cargo de la persona natural o jurídica que solicite la prestación de los bienes y/o servicios. El recaudo correspondiente a las tarifas autorizadas por la presente ley estará a cargo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Artículo 2°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


AMANDA ROCIO GONZALEZ
 Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El presente proyecto de ley busca contribuir al fortalecimiento de la gestión cultural que adelanta el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), en el cual se incluyen a las entidades territoriales, con el fin de promover y garantizar canales de comunicación que permitan el fortalecimiento, la protección y promoción de capacidades locales de gestión y la apropiación de las apuestas en materia de patrimonio cultural, arqueológico y etnográfico de la Nación.

2. JUSTIFICACIÓN

El patrimonio arqueológico de Colombia constituye un recurso cultural no renovable, fuente activa o potencial para el fortalecimiento de sentidos de pertenencia a las localidades, las regiones y el país, y de oportunidades para desarrollar los campos de la educación, la cultura, la infraestructura y el turismo en las regiones. El país cuenta con un marco constitucional y legal de avanzada en el ámbito latinoamericano para el tratamiento de este patrimonio, pero requiere de unos reajustes normativos que permitan al Instituto Colombiano

de Antropología e Historia (ICANH), como entidad pública nacional rectora de su gestión, en el corto, mediano y largo plazo una adecuación institucional y de sostenibilidad para garantizar su protección, conocimiento y valoración social.

Bajo una perspectiva que desarrolla los preceptos constitucionales, el marco normativo relativo al patrimonio cultural de la nación afianzó los principios constitucionales referidos al patrimonio cultural en general, estableciendo que la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación, "... tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que este sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro" (artículo 5° de la Ley 397 de 1997). En lo relativo al patrimonio arqueológico, fijó para este su condición de Bien de Interés Cultural, con lo cual, además de enfatizar en su inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad, señaló que no se requeriría de declaratorias específicas para que dicho patrimonio fuera considerado, en todo el territorio nacional, como objeto de las medidas de protección que aplican a tal categoría patrimonial (artículo 4°, parágrafo 10 y artículos 10 y 11).

En el campo del patrimonio cultural colombiano de carácter material, el patrimonio arqueológico constituye el conjunto con mayor presencia en el territorio nacional, por lo cual, es uno de los que encuentran un mayor potencial de impacto de sectores como infraestructura, medio ambiente, cultura, turismo y emprendimientos culturales de economía naranja, entre otros. Sin embargo, existe un alto contraste entre el gran potencial arqueológico del país, su relativo estado de desconocimiento y los múltiples factores que amenazan su integridad física, de una parte, y el grado de madurez logrado en el ámbito constitucional y legal para garantizar su protección, lo cual se traduce en un gran reto para el Estado colombiano: mejorar las condiciones institucionales y de sostenibilidad financiera del ICANH que garanticen una aplicación cabal de las normas por parte de la sociedad colombiana, y en última instancia, asegurar que dicho patrimonio sea conservado, preservado, conocido y disfrutado por todos los colombianos.

En la última década, este desarrollo legal ha avanzado notablemente hacia mayores niveles de precisión en el esquema de responsabilidades, obligaciones y deberes del Estado y los particulares en la protección del Patrimonio Arqueológico, así como en los mecanismos aplicables a la regulación de las prácticas que pueden afectar su conservación. En el Decreto 833 de 2002, en la Ley 1185 de 2008 que modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, así como el Decreto 763 de 2009, compilados por el Decreto 1080 de 2018, el país tiene un marco legal maduro, coherente y apropiado para dar adecuado tratamiento al patrimonio arqueológico. Sin embargo requiere un nivel semejante de fortalecimiento presupuestal sobre la base de la venta de servicios culturales que permita una gestión regional más articulada,

sostenible financieramente y de respuesta eficiente por parte de los sectores involucrados para dar cabal cumplimiento a las leyes y, en última instancia, para garantizar la protección, valoración y conocimiento de dicho patrimonio.

Actualmente existe un marcado desequilibrio en el desarrollo que exhiben, de una parte, el marco legal en materia de protección del patrimonio arqueológico y la demanda social e institucional para su conservación, y de otra, la capacidad de respuesta institucional y de recursos propios que posee el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, impactando los sectores institucionales, productivos, académicos y sociales del país que permiten implementar dicho marco legal y responder adecuadamente a tal demanda. En efecto, frente a la madurez del marco legal y la creciente demanda por actuaciones coherentes en pro de la protección del patrimonio arqueológico, se hace evidente la insuficiente capacidad institucional, y la debilidad en cuanto a los recursos económicos requeridos, el soporte tecnológico y la vocación regionalizada de la gestión. Todo ello frente a una enorme riqueza comprobada o potencial del patrimonio arqueológico en el territorio nacional, en riesgo permanente de deterioro por causas antrópicas o naturales.

Sería un ideal que teniendo en cuenta la iniciativa que ha propuesto el Presidente de la República el Doctor Iván Duque de la implementación de la economía naranja, se aproveche para que haya la unión de dos sectores "que tienen como objeto principal la producción o la reproducción, promoción, difusión y/o comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial", con el fin de que estas actividades coordinadas se puedan transformar en bienes y servicios culturales y/o creativos.

Según datos de la Cuenta Satélite de Cultura (CSC), el valor agregado del campo cultural en el año 2017 fue de \$8.2 billones, frente a \$6.2 billones registrados en 2010.

Los sectores con mayor participación fueron el audiovisual con 43,2%, los libros y publicaciones con 21,9%, la educación cultural con 19,3% y el diseño publicitario con 8,7%.

La participación de la economía naranja en el valor agregado total de la economía del país se ubicó en el 1.1% entre 2005 y 2017. Por su parte, el crecimiento promedio del campo cultural fue del 5.5% anual entre el mismo periodo de tiempo. En 2017, el sector de Industrias Creativas y Culturales generó un total de 247.849 empleos, y se espera que para 2022 se haya fortalecido no solo en materia de creación de empleos, sino también en innovación, diversificación y sostenibilidad.

El potencial para el crecimiento y consolidación de los servicios creativos en Colombia es enorme. Tan solo en Bogotá se reúnen el 92% de las industrias del sector cultural y a lo largo del territorio nacional nacen nuevos proyectos que representan una

importante oportunidad de desarrollo económico e inversión por parte de empresas de todo el mundo.

De allí que la presente iniciativa legislativa proponga que se hace necesario permitir el cobro de servicios culturales que presta el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, con el fin de cumplir cabal y oportunamente con los múltiples requerimientos que la normativa sobre patrimonio arqueológico exige actualmente, permitiendo generar capacidades y condiciones institucionales y sociales para administrar de manera coordinada y concertada el patrimonio cultural arqueológico y etnográfico de la nación.

3. MARCO JURÍDICO

a) Aspectos Constitucionales

La Constitución Política, en su artículo 150, establece la competencia al Congreso de hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

De la misma manera en su artículo 154 la norma Superior establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

b) Aspectos Legales

- Ley 397 de 1997, *por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.*
- Ley 1185 de 2008, *por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.*
- Decreto 1080 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura.*

4. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa legislativa no tiene un impacto fiscal negativo, no requiere para su desarrollo del Presupuesto General de la Nación, permite contribuir al mejoramiento de los instrumentos de gestión y financieros existentes. Así mismo, incentiva las posibilidades sociales e institucionales para crear, producir y consumir bienes y servicios culturales, en el marco de proyectos de economía naranja, aprovechando la diversidad de todas las anteriores manifestaciones y activos en los territorios.

En este sentido, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley que contribuye a un manejo eficaz de los recursos en el ámbito de la arqueología, la antropología y la historia, y se relaciona con las líneas de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, particularmente lo relativo al Capítulo X, Pacto por la identidad y

la creatividad desarrollo de la economía naranja y protección promoción de nuestra cultura, para iniciar el trámite correspondiente.

AMANDA ROCÍO GONZALEZ
Senadora de la República

Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes 08 del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 149 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

kra 7 No. 8 68 Oficina 702 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfonos 3823207-3823208
utilisenamandagonzalez@gmail.com

@amandarocion1 Senadora Rocío Rodríguez Amanda Rocío Senadora

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 149 de 2019 Senado, *por medio de la cual se crea el fomento de servicios para la protección y promoción del patrimonio arqueológico colombiano*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Amanda Rocío González Rodríguez*. 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 21 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2019
SENADO

por el cual se interpreta por vía de autoridad el inciso tercero del artículo 2536 del Código Civil.

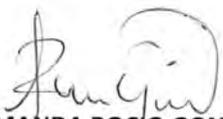
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Interpretación legal del artículo 2536 del Código Civil, Consecuencia procesal de la interrupción civil de la prescripción extintiva.* Para efectos de la interrupción civil de la prescripción extintiva, prevista en el inciso tercero del artículo 2536, se entiende que una vez interrumpida civilmente, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término, en concordancia con el artículo 2539 del Código Civil.

Artículo 2°. La disposición contenida en el artículo 1° de la presente ley constituye la única interpretación autorizada al inciso tercero del artículo 2536 del Código Civil, y en consecuencia sus preceptos obligan desde la vigencia de la ley que se interpreta, según lo establecido en el artículo 14 del Código Civil.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



AMANDA ROCIO GONZALEZ
 Senadora de la Republica

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

En la legislación nacional están prohibidas las obligaciones civiles irredimibles en concordancia con los tratados internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos, especialmente con los que tiene que ver con la dignidad, igualdad y libertad, los cuales fueron incorporados en el bloque de constitucionalidad del artículo 93 de la Constitución Política, específicamente por cuanto el deudor no puede estar obligado permanentemente.

Para evitar las obligaciones perpetuas o perennes, el ordenamiento jurídico sustantivo reglamentó los modos de extinguirse las obligaciones y entre ellas se encuentra la prescripción extintiva, que opera por el transcurso del tiempo y se cuenta desde que la obligación se haya hecho exigible. Es decir, que la prescripción tiene un efecto liberador para con el deudor, permitiéndole disponer de su patrimonio comprometido con la obligación.

El artículo 1527 del Código Civil define las obligaciones civiles y las meramente naturales, en el cual se dice que las obligaciones civiles son las que dan derecho a exigir su cumplimiento, contrario a las naturales. La prescripción extintiva de la obligación puede ser interrumpida y, en tal evento jurídico, se ordena comenzar inmediatamente el nuevo conteo del plazo prescriptivo, para evitar que la misma sea irredimible o perpetua, y se violen principios y

derechos constitucionales y legales, que prohíben las obligaciones perennes o irredimibles.

El inciso tercero del artículo 2536 del Código Civil señala en forma perentoria que una vez interrumpida o renunciada una prescripción extintiva, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término. Es por ello que al operador judicial le está vedado limitar o hacer nugatorios los efectos jurídicos y explícitos que el legislador estableció para la interrupción de la prescripción bien sea civil o natural, por cuanto atentaría contra el núcleo central de la extinción de las obligaciones, que proscriben el carácter perpetuo de ellas.

El artículo 2539 del Código Civil señala que la prescripción que extingue las acciones ajenas, puede interrumpirse natural y civilmente, la primera por el hecho de reconocer el deudor la obligación y la segunda o civil, por la presentación de la demanda judicial.

Cuando el juez civil manifiesta en providencia, que, la interrupción civil del plazo de la prescripción extintiva, no procede a empezar un nuevo conteo del término extintivo, lamentablemente formaliza y viabiliza una obligación irredimible e imprescriptible, a la cual jamás podrá invocarse la declaratoria de prescripción liberatoria.

Una interpretación errada que no permita el nuevo conteo de la prescripción con la interrupción civil, conlleva a incorporar a la legislación civil, las obligaciones irredimibles o perpetuas, que fueron proscritas de nuestro ordenamiento superior desde hace más de 131 años, por cuanto el demandante podrá permanecer en el proceso indefinidamente hasta que se le cancele la totalidad de la obligación o deuda, que ha crecido exponencialmente por el transcurso del tiempo. Para el caso del deudor en el proceso, la obligación civil transmuta a una deuda civil perpetua, irredimible, imprescriptible o en un derecho absoluto.

Lo anterior atenta abiertamente contra diferentes principios constitucionales como los de seguridad jurídica, eficacia, administración de justicia, libertad e igualdad. La Corte Constitucional, en sentencia de Tutela T-152/92, al respecto dijo:

“(…) Parece evidente que en un Estado de Derecho y más aún, en un Estado Social de Derecho, no puede haber derechos absolutos; el absolutismo, así se predique de un derecho, es la negación de la juridicidad, y, si se trata de un derecho subjetivo, tratarlo como absoluto es convertirlo en un antiderecho, pues ese solo concepto implica la posibilidad antijurídica del atropello a los derechos de los otros y a los de la misma sociedad”.
(Subrayado y resaltado fuera texto).

Desde la vigencia de la Constitución Política de 1886, se autorizó la prohibición de las obligaciones civiles irredimibles y perpetuas, porque entre otros fundamentos implicaban una restricción en el campo de la libertad de las personas o sujeción personal que toda deuda perpetua entraña.

La prescripción extintiva acaecida dentro del proceso ejecutivo por vencimiento del plazo de cinco (5) años, tiene lugar también en los procesos disciplinario, fiscal, cobro coactivo, penal, entre otros; tal cual ocurre también en el proceso disciplinario, fiscal, tributario, penal, entre otros, con fundamento en claros principios constitucionales y legales, de los cuales las acciones ejecutiva y ordinaria no pueden ser la excepción.

2. ANTECEDENTES

Las modificaciones introducidas en materia civil por la Ley 791 de 2002 redujeron los términos de la prescripción para hacerla más eficaz y eficiente, en una sociedad con acceso a tecnologías que están desarrollando rápidamente el negocio jurídico y las obligaciones entre personas. Esos cambios requieren de instrumentos legales mediante un sistema estructurado de interrupción y suspensión de la prescripción, reduciendo los términos de la prescripción, más acorde con el cambiante mundo actual.

La interrupción de la prescripción extintiva de las acciones se reglamentó con el propósito de permitir la bien sea de carácter civil o natural, cuyo efecto para ambos tipos de interrupción es el de iniciar un nuevo conteo de la prescripción extintiva.

Lamentablemente, algunos fallos judiciales hacen referencia a la imposibilidad de un nuevo conteo del término prescriptivo para la interrupción civil, desconociendo la voluntad del legislador y transgrediendo el derecho fundamental de la igualdad.

La no aplicación de los efectos de un nuevo conteo para la prescripción extintiva, con ocasión de la interrupción civil o presentación de la demanda, ha tenido entre otras complicaciones, la congestión de los despachos judiciales civiles, ante la imposibilidad de la terminación de los procesos civiles con la prescripción interrumpida civilmente.

Es por ello que existen procesos ejecutivos que superan los 10 años y más, generando una inseguridad jurídica y cargas excesivas a los demandados, con lo cual se hace imposible el pago de la obligación, para que termine dicho proceso.

3. OBJETIVO

El presente proyecto de ley de interpretación por vía de autoridad de conformidad con el inciso tercero del artículo 2536 del Código Civil, pretende darle el alcance de los efectos de la interrupción civil, que serán los mismos de la interrupción natural, es decir que una vez ocurrida la interrupción civil con la presentación de la demanda en debida forma, se iniciará nuevamente el conteo del plazo o término de la prescripción.

Con este proyecto de ley de interpretación con autoridad, se beneficiarán cientos de miles de personas que en la actualidad no pueden superar la crisis de una deuda, que con el pasar del tiempo, se agrava y se torna imposible para su pago. Además,

los despachos judiciales se descongestionarán y podrán administrar justicia en forma pronta y eficaz.

Para la seguridad jurídica, el interés general, el orden público y la administración de justicia, es necesario que el Congreso mediante ley de interpretación con autoridad, defina el alcance o sentido jurídico de la interrupción civil de la prescripción extintiva, indicando que la interrupción civil de la prescripción tiene el mismo efecto de la interrupción natural, de contarse nuevamente el término prescriptivo.

4. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de ley busca evitar que las relaciones jurídicas se prolonguen en el tiempo de manera indefinida, porque ello atenta contra el principio de seguridad jurídica que rigen las relaciones jurídicas, el principio de economía celeridad del proceso judicial, entre otros.

Es por ello que se ha establecido la prescripción extintiva de las acciones y derechos ajenos, para que los mismos no se prolonguen indefinidamente en el tiempo, la cual puede ser interrumpida de forma civil y natural, para que se inicie nuevamente el conteo del término prescriptivo.

Se han hecho por parte de jueces y magistrados interpretaciones equivocadas sobre los efectos de la interrupción civil de la prescripción extintiva, con lo cual se ha permitido la prolongación en el tiempo de manera indefinida los procesos ejecutivos, los cuales, muchas de las veces superan los 10 años de actividad procesal, sin que se pueda invocar el fenómeno del desistimiento tácito, ya que el mismo se evita con la simple presentación de cualquier clase de memorial por lo menos una vez al año.

Sin la aplicación de la consecuencia procesal de la interrupción civil de la prescripción, de contarse un nuevo plazo prescriptivo, las relaciones jurídicas objeto de la disputa judicial se tornarían altamente perjudicial para la parte ejecutada, comoquiera que la deuda se incrementa en forma exponencial con ocasión de los intereses moratorios y los corrientes, que de lejos superarían el capital en litigio.

También se perjudica a la administración de justicia, por cuanto al mantenerse los procesos prolongados indefinidamente en el tiempo, se congestionan los despachos judiciales, afectando la gestión pronta y justa de otros procesos. No se justifica que, con la imprescriptibilidad que hoy en forma equivocada se le asigna a la interrupción civil de la prescripción, el Estado tenga que sufragar con cargo a su presupuesto los gastos de atención de los procesos prolongados indefinidamente.

En consecuencia, este proyecto de ley interpretativa resolverá la eficiencia de la administración de justicia, al descongestionar los despachos judiciales con el fenómeno jurídico de la prescripción, y además, aliviará la situación económica de cientos de miles de personas en Colombia que hoy se encuentran ejecutadas en forma perenne e injusta.

Con el proyecto de ley de interpretación, no se pretende ni exceder ni modificar el mandato inicial del inciso tercero del artículo 2536 del Código Civil.

MARCO JURÍDICO

a) Aspectos Constitucionales

- La Constitución Política, en su artículo 150, establece la competencia al Congreso de hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

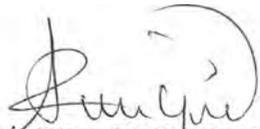
1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

- Artículo 154 la norma Superior establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

b) Aspectos Legales

- Artículo 27, Título Preliminar, Capítulo IV, Código Civil. Interpretación de la ley con autoridad.
- Artículo 14, Título Preliminar, Capítulo III. Efectos que establecen que las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas a estas.

Cordialmente,


AMANDA ROCÍO GONZALEZ
 Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 21 del mes 08 del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° _____ Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: _____

 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 150 de 2019 Senado, *por el cual se interpreta por vía de autoridad el inciso tercero del artículo 2536 del Código Civil*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado

de la República por la honorable Senadora *Amanda Rocío González Rodríguez*. 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 21 de 2019

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,

Lidio Arturo García Turbay

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco

PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2019 SENADO

por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000.

El Congreso de Colombia

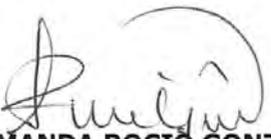
DECRETA:

Artículo 1°. *Interpretación legal del artículo 191 de la Ley 600 de 2000. Procedencia de apelación.* Para efectos de la disposición en contrario se entenderá que se refiere al inciso segundo de los artículos 29 y 93 de la Constitución Política, que no limita la apelación de sentencia condenatoria, a la impugnación contra los fallos condenatorios de única instancia, de segunda instancia por primera vez, y de Casación por primera vez.

Artículo 2°. *Alcance del derecho subjetivo a impugnar, consagrado en el artículo 191 de la Ley 600 de 2000.* El derecho a impugnar los fallos condenatorios de única instancia, de segunda instancia por primera vez, y de Casación por primera vez, se aplicará sin restricción o limitación a todas las sentencias con posterioridad a la expedición de las Leyes 74 de 1968 y 16 de 1972.

Artículo 3°. La disposición contenida en los artículos 1° y 2° de la presente ley constituye la única interpretación autorizada del artículo 191 de la Ley 600 de 2000. En consecuencia, sus preceptos obligan desde la vigencia de la ley que se interpreta, según lo establecido en el artículo 14 del Código Civil.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



AMANDA ROCÍO GONZALEZ
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano ha tenido una larga tradición en el cumplimiento de los tratados internacionales suscritos por el Gobierno nacional y ratificado por el Congreso de la República, en cumplimiento al acatamiento del artículo 14 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, la cual fue aprobada mediante la Ley 32 de 1985.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1948 proclamó en forma expresa y clara los derechos y libertades a los que todo ser humano puede aspirar de manera inalienable y en condiciones de igualdad, para vivir en un mundo libre, justo y digno, sin dominación ni violaciones a la dignidad de las personas. Esta declaración ha sido la fuente de importantes tratados de derechos humanos legalmente vinculantes como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1948, la cual fue aprobada mediante Ley 74 de 1968 por el Congreso de la República y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por el Congreso de Colombia mediante Ley 16 de 1972.

Todos los derechos fundamentales tienen la misma importancia para todos los Estados que han ratificado el respeto y la promoción de los mismos. Uno de los derechos humanos de mayor aplicación es de las garantías procesales para las personas que están sometidas a procesos de carácter penal, especialmente el derecho a impugnar el fallo condenatorio.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en el numeral 5 del artículo 14, reconoce el derecho a impugnar la sentencia condenatoria. En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 8, indica que toda persona tiene derecho recurrir o impugnar el fallo condenatorio (literal f), en desarrollo del derecho fundamental a la defensa.

El artículo 93 de la Constitución Política dispone que los tratados ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno, con lo cual las anteriores normas citadas del derecho a la impugnación de fallos condenatorios, correspondientes al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hacen parte

de bloque de constitucionalidad de obligatorio cumplimiento, incluso por encima de la ley.

En el mismo sentido, el artículo 29 de la Constitución Nacional, en concordancia con las convenciones sobre derechos humanos mencionadas, reconoce sin limitación alguna, el derecho a la impugnación de la sentencia condenatoria, el cual hace parte del derecho fundamental a la defensa.

Así las cosas, en el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho humano subjetivo a impugnar el fallo condenatorio por parte del procesado en juicio penal tiene una jerarquía superior o constitucional, conforme al principio de la supremacía de la Carta Política consagrado en el artículo 4 superior, que le da preferencia a la norma constitucional sobre cualquier otra.

El artículo 191 de la Ley 600 de 2000 se refiere a la apelación, tanto de la sentencia como de las providencias interlocutorias de primera instancia. Si observamos el citado artículo no distingue entre sentencia absolutoria y condenatoria, lo cual se hace necesario para aclarar cualquier duda, frente al mandato universal, supraconstitucional y constitucional que cobija el derecho subjetivo o humano sin limitación o excepción alguna, para impugnar toda sentencia condenatoria, y, en consecuencia, el Congreso de la República tiene el deber de interpretar con autoridad el citado artículo 191 de la Ley 600 de 2000, que reglamenta en ese tema la Constitución Política.

2. ANTECEDENTES

El derecho fundamental a impugnar las sentencias condenatorias contra las personas sometidas a procesos de carácter penal en Colombia, reconoce y acepta lo dispuesto en los tratados internacionales como los anteriormente citados, especialmente con la expedición de la Constitución de 1991, la cual introdujo el bloque de constitucionalidad del artículo 93 superior.

La contradicción que se ha presentado en los diferentes estatutos procesales penales tiene que ver con los procesos de única instancia y la primera sentencia condenatoria proferida en segunda instancia y la expedida por primera vez en el recurso de casación penal, zanjando la discusión exclusivamente en el terreno de la doble instancia, con lo cual se desconoció el derecho a la impugnación, el cual es independiente como derecho fundamental universal, no se encuentra subsumido a la doble instancia.

En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico siempre ha estado el derecho a impugnar el fallo condenatorio, independientemente de los procesos de doble o única instancia. Otra cosa diferente, es que no se haya resuelto el instrumento formal para impugnar la sentencia condenatoria de única instancia, como un derecho sustancial y universal del enjuiciado penalmente, que el Estado debe propender por su realización, con fundamento en el principio de primacía del derecho sustancial,

consagrado en los artículos 13, 29, 228 y 229 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-998 de 2004¹, al respecto señaló: “(...) que, aunque el texto constitucional consagra el derecho a la impugnación de los fallos condenatorios, esta facultad no se satisface únicamente a través del recurso de apelación, sino a través de cualquier otro mecanismo que permita atacar el fallo judicial”.

Así mismo, la Sentencia Constitucional C-792-2014² de gran importancia la Corte dijo: “(...) Así pues, como a la luz de los enunciados anteriores la potestad en cuestión se establece, no en función de la etapa en la cual se produce la decisión judicial, sino en función del contenido de tal determinación, resulta razonable concluir que también puede ejercerse en contra de los fallos condenatorios de única instancia y de los fallos condenatorios de segundo grado”.

El derecho fundamental a impugnar que garantiza los tratados internacionales de derechos humanos antes citados, prima sobre el orden interno y su aplicación debe ser retroactiva para todos los condenados por primera vez, incluyendo a quienes fueron procesados en única instancia, por cuanto su derecho no deriva de una transición legislativa, sino de un derecho subjetivo universal, aceptado y ratificado por Colombia mediante las Leyes 74 de 1968 y 16 de 1972.

3. OBJETIVO

El presente proyecto de ley de interpretación por vía de autoridad de conformidad con el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política, pretende darle el alcance al artículo 191 de la Ley 600 de 2000, frente a la apelación de la sentencia, para lo cual el Congreso de la República le dará el sentido a la apelación de la sentencia cuando esta sea condenatoria, la cual puede impugnarse también frente a los fallos condenatorios de única instancia, de segunda instancia por primera vez y de casación por primera vez.

El derecho fundamental a impugnar los fallos condenatorios tiene aplicación y sin excepción alguna para todas las personas condenadas en cualquier instancia sin restricción o limitación a todas las sentencias con posterioridad a la expedición de las Leyes 74 de 1968 y 16 de 1972, por medio de la cual el Congreso de la República aprobó las mencionadas convenciones internacionales de derechos humanos. Es por ello, que otro objetivo de esta ley de interpretación es la de fijar el sentido retroactivo de su aplicación, a partir de la promulgación de las citadas leyes como ya se enunció.

4. JUSTIFICACIÓN

Ante las polémicas de carácter jurídico que se vienen presentando con relación al derecho universal que tienen los procesados penales para que impugnen las sentencias condenatorias

inclusive con relación a los fallos condenatorios de única instancia y de segunda instancia por primera vez, se hace urgente interpretar el artículo 191 del Código de Procedimiento Penal del año 2000, para evitar sanciones internacionales en contra del Estado colombiano, por no dar cumplimiento a los tratados internacionales de derechos humanos, específicamente en esta materia, los cuales fueron suscritos y ratificados por nuestro país.

Los derechos fundamentales de los ciudadanos están por encima de cualquier consideración de carácter formal o de instrumentación para su normal ejercicio, y ante semejante vacío de interpretación de los mandatos legales que deben estar sujetos a mandatos superiores, se hace necesario y urgente el estudio y aprobación del presente proyecto de ley de Interpretación con autoridad.

La iniciativa legislativa no pretende exceder ni modificar el mandato inicial del artículo 191 de la Ley 600 de 2000; tampoco pretende crear derechos subjetivos, ya que el derecho a impugnar los fallos condenatorios fue reconocido con mucha anterioridad a la expedición de la Ley 600, en la Constitución Política y en los tratados internacionales que reconocen y garantizan dicho derecho.

5. MARCO JURÍDICO

a) Aspectos Constitucionales

- La Constitución Política en su artículo 150 establece la competencia al Congreso de hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes
- Artículo 154 la norma Superior establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.
- Artículos 13, 29, 228 y 229 de la Constitución Política

b) Aspectos Legales

- Artículo 27, Título Preliminar, Capítulo IV, Código Civil. Interpretación de la ley con autoridad
- Artículo 14, Título Preliminar, Capítulo III. Efectos que establece que las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas a estas.
- **Ley 74 de 1968**, por la cual se aprueban los “*Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último*”, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.
- **Ley 16 de 1972**, por medio de la cual se aprueba la *Convención Americana sobre*

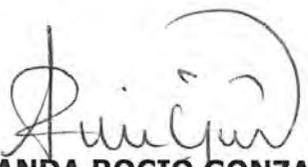
¹ C-998 2004. M. P. Tafur Galvis Álvaro.

² C-792 2014. M. P. Guerrero Luis Guillermo.

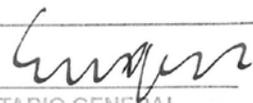
Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".

- **Ley 32 de 1985**, por medio de la cual se aprueba la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados", suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969.

Cordialmente,


AMANDA ROCÍO GONZALEZ
 Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 21 del mes 08 del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 151 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: _____


 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado, por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Amanda Rocío González Rodríguez*. 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 21 de 2019

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,

Lidio Arturo García Turbay

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 831 - lunes 9 de septiembre de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA	
Págs.	
Proyecto de ley orgánica número 148 de 2019 Senado, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.....	1
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA	
Proyecto de ley estatutaria número 153 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Ley de Lenguaje Claro).....	7
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 149 de 2019 Senado, por medio de la cual se crea el Fomento de Servicios para la Protección y Promoción del Patrimonio Arqueológico Colombiano.	20
Proyecto de ley número 150 de 2019 Senado, por el cual se interpreta por vía de autoridad el inciso tercero del artículo 2536 del Código Civil.	23
Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado, por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000.	25