



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 893

Bogotá, D. C., Lunes, 8 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 90 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° ____ DE 2022

“Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Movilización y Protesta Social: Se trata del derecho que asiste a los ciudadanos, movimientos y organizaciones sociales para expresarse de forma espontánea u organizada frente a situaciones que afecten el interés colectivo o asuntos de interés público, o con el fin de reivindicar el reconocimiento, cumplimiento o ampliación de un derecho. Expresa exigencias colectivas y posibilita el goce efectivo del derecho a la vida digna, la ampliación de la democracia, el pluralismo y la participación política. Constituye, a su vez, un atributo del derecho a la participación ciudadana, así como de los derechos a la libertad de expresión, de reunión, de libre circulación, de libertad de conciencia y de oposición, y por lo tanto goza de protección constitucional. Los medios a través de los cuales se expresa son diversos y es deber del Estado garantizar su ejercicio, tramitación y resolución pacífica.

Artículo 2. Garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta. Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización,

- El Estado promoverá y priorizará el diálogo y el trato pacífico y no violento como métodos para tramitar los conflictos sociales, las movilizaciones y las protestas sociales, estableciendo plazos perentorios y protocolos para atender de manera oportuna las exigencias, demandas y propuestas que desde las organizaciones y

movimientos sociales se desarrollen. Los funcionarios públicos que desatendieran esta premisa estarán sujetos a las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

- El Estado garantizará el acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales al ejercicio de la movilización y la protesta social como garante del respeto de las libertades democráticas y los derechos humanos.
- La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales garantizarán el uso de la mediación civil como recurso fundamental para el trámite de cualquier conflicto surgido en el marco del ejercicio de la protesta o movilización social.
- Los protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de movilización o protesta social seguirán pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos, protocolos y convenios internacionales, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen el derecho a la protesta y la movilización social, prohibiendo el porte y el uso de armas letales, incluidas las armas de letalidad reducida para el acompañamiento o intervención de la protesta y movilización social. El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones y protestas, y, en todo caso sólo podrá recurrirse a ella cuando se presente una afectación del derecho a la vida. Los criterios para su intervención serán regulados por la Defensoría del Pueblo.
- La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, de manera conjunta y dialogada con las organizaciones y movimientos sociales, presentarán mecanismos y protocolos para minimizar las afectaciones que se puedan producir con las protestas ante la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social de que trata el Artículo 4 de la presente ley, para su revisión y aprobación. En caso de tensión de derechos, la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social y las comisiones departamentales, distritales o municipales evaluarán alternativas o planes de acción para minimizar la afectación de derechos fundamentales generada por la protesta social.
- El Estado y sus instituciones reconocerán y facilitarán mecanismos de acompañamiento y supervisión de la actuación de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.
- La Procuraduría General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y sancionar con celeridad e imparcialidad a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



social.

- h. La Fiscalía General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y actuar con celeridad e imparcialidad frente a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.
- i. La intervención estatal para la protección de la movilización y la protesta, y la preservación de derechos de terceros en desarrollo de las anteriores, solo podrá realizarse mediante Programas de Gestores de Convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares. Se prohíbe la presencia de las fuerzas militares en el desarrollo de acciones de protesta o, movilización social.

Artículo 3. Protección y fuero especial para los manifestantes e integrantes de la movilización. Los convocantes de movilizaciones y protestas no pueden ser responsables del conjunto de los hechos que ocurran en su desarrollo tan sólo por el hecho de ser convocantes u organizadores de las mismas.

Artículo 4. Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social. Se conformará una comisión nacional, y una por cada departamento, de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social con el objetivo de realizar una evaluación permanente de las condiciones para su ejercicio y establecer las medidas necesarias para su promoción y protección.

Artículo 5. Composición de las comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social. La Comisión Nacional de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social estará conformada de la siguiente forma:

- a. Presidente de la República o quien delegue.
- b. Ministro del Interior o quien delegue.
- c. Director Nacional de la Policía o quien delegue.
- d. Defensor del Pueblo o quien delegue.
- e. Procurador General de la Nación o quien delegue.
- f. Un (1) delegado de los partidos en oposición.
- g. Tres (3) delegados de organizaciones y movimientos sociales.
- h. Tres (3) delegados de organizaciones sindicales.
- i. Tres (3) delegados de organizaciones defensoras de derechos humanos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Las Comisiones departamentales o distritales de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social estarán conformadas de la siguiente forma:

- a. Gobernador Departamental o quien delegue.
- b. Secretario de Gobierno Departamental o distrital, o quien delegue.
- c. Director Departamental o Distrital de la Policía o quien delegue
- d. Defensor Departamental del Pueblo o quien delegue.
- e. Procurador departamental o quien delegue.
- f. Un (1) delegado de los partidos en oposición.
- g. Tres (3) delegados de organizaciones y movimientos sociales.
- h. Tres (3) delegados de organizaciones sindicales
- i. Tres (3) delegados de organizaciones defensoras de derechos humanos.

Parágrafo 1. Según las necesidades se podrán crear comisiones municipales de garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta.

Parágrafo 2. Las organizaciones o movimientos sociales podrán citar a la realización de reunión de la comisión y los funcionarios públicos que desatienden la convocatoria incurrirán en falta grave.

Artículo 6. Funciones de las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social.

- a. Realizar un registro de los casos de violaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la protesta y la movilización social sufridos por los ciudadanos/as, organizaciones y/o movimientos sociales
- b. Establecer medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar y promover el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización.
- c. Diseñar y ejecutar un programa nacional de formación en derechos humanos, de carácter obligatorio, a funcionarios públicos, especialmente a miembros de la Policía y la fuerza pública.
- d. Diseñar y ejecutar un programa nacional de gestores de convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares.
- e. Revisar, derogar y ajustar las normas, protocolos, resoluciones, manuales y

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



directivas de actuación de la fuerza pública para la atención, intervención, manejo y control de multitudes, protestas y movilizaciones sociales de acuerdo con el derecho internacional.

- f. Establecer comunicación permanente con las Comisiones de Verificación e Intervención de la Sociedad Civil, de que trata el Artículo 7 de la presente Ley, con el fin de garantizar el ejercicio de la protesta y la movilización social.
- g. Realizar seguimiento, inspección y control permanente al cumplimiento de protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.

Parágrafo 1. El ejecutivo garantizará las adecuaciones normativas necesarias para el cumplimiento de las anteriores funciones, así como el financiamiento que permita el adecuado funcionamiento de las Mesas.

Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Garantías establecerá un mecanismo para que los ciudadanos y ciudadanas participen en el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz puedan concurrir e incidir en el ejercicio de las funciones consagradas en los numerales a, b y e del presente artículo.

Artículo 7. Comisiones de verificación e intervención de la sociedad civil para el ejercicio de la protesta y la movilización social. Durante la realización de protestas o movilizaciones se podrán conformar comisiones de veeduría, control, verificación e intervención de la sociedad civil que permitan velar por el cumplimiento de protocolos, manuales y normas que regulan la intervención de las autoridades durante escenarios de movilización y protesta. Quienes conformen dichas comisiones deberán identificarse claramente y podrán establecer comunicación directa con el delegado del Ministerio público presente, así como solicitar aclaraciones sobre las acciones y los medios utilizados para el tratamiento de este tipo de actividades ante la autoridad policial presente.

Artículo 8. Garantías para el ejercicio de la libertad de información. Los organizadores o participantes de una movilización y/o protesta podrán utilizar los medios a su alcance necesarios para informar y comunicar los motivos, circunstancias o razones por las cuales se realiza la movilización y/o la protesta y bajo ninguna circunstancia se podrá prohibir su circulación, para ello dispondrán de las mismas garantías de comunicación y difusión que la ley garantice a los partidos de oposición.

Artículo 9. Sistema Unificado de Información Sobre Procedimientos Policiales. El Estado

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



implementará un Sistema Unificado de Información que actualizará en tiempo real los procedimientos y/o resultados policiales efectuados durante el desarrollo de movilizaciones y/o protestas sociales.

Parágrafo 1. En caso de presentarse detención de ciudadanos en ejercicio de su derecho a la protesta o la movilización social, las autoridades policiales deberán actualizar el Sistema Unificado de Información de forma inmediata tras la detención, resaltando la información relacionada con el nombre de la persona detenida, los motivos de su detención, la hora y duración de la misma, así como la ubicación y/o traslados efectuados. La Ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los funcionarios policiales que desaten la presente normativa.

Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Garantías, así como las Comisiones Departamentales o Distritales y la Defensoría del Pueblo tendrán acceso irrestricto en tiempo y lugar a la información que se actualiza en este Sistema.

Artículo 10. Protección del ejercicio del derecho a la protesta y la movilización frente a señalamientos infundados. Con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta, queda prohibido divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización.

Parágrafo 1. La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para quienes incurran en estas conductas.

Artículo 11. Atención temprana de demandas y propuestas. El ejecutivo en el nivel local, municipal, departamental, distrital y nacional diseñará e implementará un protocolo como mecanismo de atención temprana de demandas y propuestas derivadas del ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social.

Parágrafo 1. La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los funcionarios públicos que incumplan con esta función.

Artículo 12 Naturaleza de las actas y compromisos celebradas entre las autoridades

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

públicas y las comunidades y organizaciones. Las actas y compromisos celebrados entre el Gobierno Nacional o cualquier autoridad pública con las comunidades u organizaciones en el marco de una movilización social serán elevados como actos administrativos.

Artículo 13. Subcomisión especial de seguimiento a las actividades militares. En un plazo no mayor a 1 mes después de aprobada la presente Ley se creará por medio de decreto una subcomisión perteneciente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que elaborará recomendaciones con el fin de establecer parámetros de DDHH y DIH para la actuación de la fuerza pública. Esta subcomisión deberá realizar supervisión de las actividades militares, verificando que sean acordes con el DIH y DDHH. Con acceso a la información que se requiera respetando la reserva que recaiga sobre esta.

Artículo 14. Medidas adicionales para garantizar el ejercicio de la movilización y la protesta. El Estado y todos los funcionarios públicos involucrados en la atención de una movilización y protesta garantizarán su libre ejercicio a través de, entre otras:

- a) No hacer uso arbitrario del sistema penal, la política criminal y otras normativas como mecanismos de represión de las movilizaciones y protestas sociales.
- b) Garantizar el ejercicio de la protesta sin la exigencia de autorización previa; por tanto, eliminando todos los trámites administrativos para su ejercicio y definiendo autoridades civiles y no militares como competentes para garantizar este derecho. Las fuerzas armadas no actuarán en espacios de protesta social. Se deberá restringir la interpretación del artículo 170 del Código De Policía, de tal manera que la Asistencia Militar de que trata no pueda ser esgrimida para el control o tratamiento de movilizaciones o protestas sociales cuyo desarrollo no ponga en grave riesgo la vida de los ciudadanos/as.
- c) Prohibir el empadronamiento, el registro y otras acciones que generan riesgo e intimidaciones en el marco de las movilizaciones y protestas.

Artículo 15. Movilización y Protesta Social para fortalecer la Democracia.

En ningún caso podrá apelarse al derecho a la protesta y la movilización ciudadana para manifestar expresiones que promuevan la discriminación o la violencia por razones políticas, religiosas étnicas, raciales o de género. Hacerlo constituirá un agravante de la conducta punible a que haya lugar según la normatividad y el código penal vigente.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley es el resultado del trabajo colectivo desarrollado por el Centro de Pensamiento y diálogo político (CEDIPO) y la Comisión de Diálogo organizaciones sociales, en el marco de la implementación normativa del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Acuerdo Final de la Habana para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera establece en el punto 2.2.2. que el Gobierno Nacional debe definir

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Artículo 16. Mecanismos de protección especial durante movilizaciones y protestas sociales. Tan pronto se surta el registro de un comité promotor de una movilización o protesta ciudadana se procederá a la realización del respectivo análisis de riesgo para la toma de medidas de protección correspondientes y acordes con el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política creado a través del Decreto Ley 895 de 2017 Las medidas deberán responder al enfoque de género y diferencial de acuerdo al caso específico.

Artículo 17. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 10, 15, 44, y 45, 53, 54, 56 de la Ley 1453 de 2011.

La presente Ley Estatutaria rige a partir de su promulgación.

De los honorables congresistas,

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta con base en los 8 criterios que este mismo apartado del acuerdo menciona, y los demás que se acuerden en el marco de una comisión especial.

Quando se revisa este compromiso adquirido y se da una mirada al cuerpo normativo que hoy rige los elementos relacionados con la Protesta y la Movilización social, salta a la vista que salvo “el fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades” y el “acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados o afectadas”, no existen medidas normativas concretas que sirvan como fuente precisa para el goce efectivo del derecho a la protesta y la movilización social.

Por otro lado, la adopción de la doctrina Militar norteamericana desarrollada en el marco de la Guerra Fría implicó, entre otras, brindar un tratamiento militar y represivo a los ejercicios de protesta y movilización social desarrollados por diversos sectores sociales. En esa dirección, el Ejército se “especializó” en tareas de control del orden público y la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando incluso la misionalidad establecida en la misma constitución cuando ésta anota que la misión de la fuerza pública está referida al cumplimiento de tareas esenciales del Estado como son “(...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial (...)”¹ En otras palabras, “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional”²

Por razones como las esbozadas anteriormente se hace imprescindible avanzar en la aprobación de una Ley Estatutaria que avance en la consolidación de garantías efectivas para el goce del derecho a la protesta y la movilización social de tal manera que el Estado se vea en la obligación a protegerla y garantizarla como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia y la apertura política.

¹ Art. 2 Constitución Política citado en <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a10.pdf>.

² Art. 217. Constitución Política. Además, “La misión de las fuerzas militares se armoniza y pondera con el sentido y alcance que le ha dado la propia Constitución en varias de sus normas y el intérprete constitucional en sus providencias. Así por ejemplo, la defensa de la soberanía deberá entenderse, por lo menos, a la luz de los artículos 3, 9 y 103 superiores; la defensa de la independencia, en el sentido de los artículos 9, 95.3 y 189 de la Carta. La defensa de la integridad del territorio nacional en consonancia con los artículos constitucionales 24, 63, 72, 96, 101, 102, 150.4, 150.18, 196.286, 300, 321, 322 y 329.” <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a10.pdf>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



A continuación, se abordará 4 grandes bloques referidos a las condiciones que configuran la situación actual de Colombia en materia de garantías para la movilización y la protesta. En primer lugar, se abordará una breve revisión sobre la debilidad normativa que caracteriza el ejercicio de la Protesta y la movilización Social en Colombia; en segundo lugar se revisará los procedimientos que regulan la actuación de Policía y la Fuerza Pública en el desarrollo de la protesta y la movilización social; en tercer lugar, se dará un vistazo a las principales cifras que revelan el aumento de la movilización social en Colombia a partir de las últimas 2 décadas; en cuarto lugar, se mencionará el Marco Normativo Internacional que regula el tratamiento a la protesta y la movilización; en quinto lugar se anotará la ausencia de una verdadera infraestructura institucional que permita el goce del Derecho; por último, se revisará la normatividad emitida por el Sistema Universal de DDHH y el Sistema Interamericano de DDHH, así como las recomendaciones emitidas en el marco de estos dos Sistemas.

La Protesta Social: Derecho Constitucional con pocas Garantías

Pese a que la Carta Política redactada por Asamblea Nacional Constituyente significó un avance importante frente a la Constitución del 86, pues limitó las condiciones bajo las cuales se podían declarar los estados de excepción y reconoció en su artículo 37 el derecho fundamental del pueblo a reunirse pública y pacíficamente y en su artículo 20 el derecho a la libertad de expresión³, tuvo entre sus grandes fracasos no acabar con la tradición restrictiva y criminalizadora de la protesta social que se venía configurando bajo el amparo del Estado de Sitio.

A diferencia de la Constitución de 1886 que en su artículo 46, paralelamente al reconocimiento del derecho a reunirse, habilitaba a nivel constitucional a las autoridades para “disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas”, la Constitución de 1991 establece que sólo la Ley puede definir expresamente los casos en los que puede limitarse el ejercicio de este derecho.

Sin embargo, está última aseveración es la que ha permitido que con el tiempo la Carta Política pierda su espíritu garantista y que, tanto en el plano normativo como en el práctico, el ejercicio de este derecho quedará sujeto a múltiples obstáculos justificados en la búsqueda del mantenimiento del orden público.

³ La Ley 137 de 1994 “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia” en su artículo 44 señala que “El Gobierno no podrá tipificar como delito los actos legítimos de protesta social”.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Recientemente, continuando con la tradición restrictiva del ejercicio de la protesta social, el nuevo Código de Policía, aprobado mediante la Ley 1801 de 2016, pretendió reglamentar el derecho a reunirse y manifestarse públicamente estableciendo nuevas limitaciones a su ejercicio. Empero, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-223 de 2017 declaró inexecutable los artículos 47 al 75 de dicha Ley porque, al tratarse de un derecho fundamental, su reglamentación debía establecerse por medio de una ley estatutaria y no por ley ordinaria⁸. En la misma sentencia la Corte le otorgó un plazo de 2 años al Congreso para que en ejercicio de sus competencias constitucionales expida la norma correspondiente.

En este apartado se ha presentado una síntesis del estado actual de la protesta social en las normas colombianas. Como se puede observar tanto la Corte Constitucional como el Poder Legislativo, a pesar de los avances de la Constitución del 1991, en el fondo han continuado con la tradición restrictiva del ejercicio del derecho a la protesta que ha caracterizado la acción del Estado desde mediados del siglo pasado. Para el constitucionalista Rodrigo Uprimny⁹ esto se debe a la ambigüedad, tanto en la definición como en la aplicación, de los tipos penales relacionados con el ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse públicamente. En este punto resulta claro que la implementación del punto 2.2.2 del Acuerdo final se enfrenta a varias limitaciones de orden político-jurídicas que pueden llevar a una implementación limitada de las garantías allí consignadas.

Los procedimientos violentos que regulan la actuación del policía

En el año 1999, después del paro cocalero del sur del país, se crea por medio de la directiva transitoria 0205 del 24 de febrero de la Dirección General de la Policía el Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD-. Posteriormente, se formaliza su creación con la resolución No. 01363 del 14 de abril del mismo año¹⁰. A partir de ese hecho la Policía Nacional ha perfeccionado sus técnicas para el control de protestas y manifestaciones hasta llegar recientemente a la expedición de la resolución No. 00448 del 2015, la cual reglamenta el uso de la fuerza y el empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas no letales, y la resolución No. 05228 del 2015 o Manual de control de manifestaciones y disturbios. Estas dos resoluciones establecen el marco de interpretación y los procedimientos bajo los cuales

⁸ Vale la pena mencionar que la Corte no declaró inexecutable el numeral 9 del artículo 103 del Código de Policía que prohíbe las aglomeraciones de público en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

⁹ UPRIMNY, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz. Ob.cit

¹⁰ En el año 2016 el ESMAD ya sumaba 3600 efectivos en sus filas. Fuente: <http://www.semana.com/nacion/articulo/esmad-cuestionado-por-abuso-de-autoridad/482972>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C 024/94 menciona que el orden público debe ser entendido como el “conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”¹¹. Es claro que dicha definición establece un marco de interpretación demasiado amplio que permite justificar la limitación del ejercicio de la protesta casi en cualquier circunstancia. No obstante, en la misma sentencia se señala que “el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público”; es decir, el poder de la policía debe orientarse prioritariamente hacia la protección de los derechos de los ciudadanos. A pesar de esta aclaración siguen existiendo vacíos que en lo concreto afectan el ejercicio de la protesta. Por ejemplo, no hay criterios claros, más allá de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que de por sí siguen siendo confusos, sobre el papel que deben cumplir las autoridades públicas en las situaciones en las que puede existir una contradicción entre el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de otros derechos por parte de otros ciudadanos⁵.

Actualmente, la norma que mayor riesgo implica para el ejercicio de la protesta social es el Código Penal (Ley 599 del 2000). En su artículo 469 dicha ley define la asonada como un delito contra el régimen constitucional y legal. Tal y como lo menciona Uprimny⁶, la no existencia de pautas concretas para interpretar este delito permite que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional se haga de manera indiscriminada. Posteriormente, la Ley 1453 de 2011, *Por medio de la cual se reforma el Código Penal...*, establece una serie de delitos que terminan criminalizando directa e indirectamente el ejercicio de la protesta: Lanzamiento de sustancias u objetos “peligrosos” (Artículo 10), perturbación de actos oficiales (Artículo 15), obstrucción de vías públicas (Artículo 44), y perturbación del transporte público (Artículo 45)⁷.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C 024 de 1994, MS Alejandro Martínez Caballero

⁶ Al respecto, la Corte Constitucional lo único que menciona es que “será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás. Sentencia T456 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz

⁷ UPRIMNY, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz. Ob.cit

⁸ La Corte Constitucional declaró exequibilidad de los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011 argumentando que la norma no viola el principio de estricta legalidad, pues la Constitución habilita al legislador a determinar los casos en los que se puede limitar el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Además señala que “sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación”. Sentencia C742 de 2012, MP. María Victoria Calle Correa.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

se permite el uso de la fuerza por parte de la policía. Su problema fundamental reside en que los fines de la actuación policial están orientados, entre otras cosas, al mantenimiento del orden público y la convivencia ciudadana, dos conceptos que por su ambigüedad se pueden prestar para arbitrariedades en el uso de la fuerza. A este respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a reunión es en sí mismo conflictivo y que por tal razón “no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se”¹².

Resulta llamativo que dentro del articulado de las dos resoluciones se citan como fundamento normativo los pactos, convenios, declaraciones, convenciones y demás normas que componen el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se menciona esto porque en los espacios de diálogo entre organizaciones defensoras de derechos humanos se suele argumentar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y cada una de sus herramientas, es un instrumento que per se permite avanzar en la protección del ejercicio de la protesta social, cuando el problema fundamental se ubica en la precisión de los procedimientos y criterios concretos que regulan la intervención policial y los mecanismos para su control.

Según Mauricio Archila¹³, entre el 1 de Enero de 1975 y el 31 de Diciembre del 2000, se registraron un total de 10.975 protestas en Colombia. El 34% de las mismas fueron protagonizadas por trabajadores y trabajadoras, el 28% por pobladores urbanos, el 17% por campesinos e indígenas; el 16% por estudiantes, y el 5% restante por otros actores. Por su parte, el CINEP señaló que entre 2002 y 2008 se registró un aumento significativo de este tipo de expresiones, llegando a una media de 643 luchas sociales por año¹⁴. No obstante el pico más alto desde 1975 fue alcanzado el año 2013 con un total de 1027 protestas¹⁵. Otras fuentes, basadas en informes de la Policía Nacional, mencionan que durante el año 2010 1142 movilizaciones, y que en octubre de 2011 ya se contabilizaban 1573¹⁵.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T456 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz

¹² Archila, M. (2003). *Colombia 1975-2000: De Crisis en Crisis*. ARCHILA, M. et al. (2003) *25 años de luchas sociales en Colombia. 1975-2000*. Bogotá: CINEP, pp. 11-44

¹³ CINEP (2009). La Protesta social 2002-2008. En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez. Bogotá (Informe Especial). Disponible en línea: https://issuu.com/cineppp/docs/la_protesta_social_2002-2008_junio_2009/5

¹⁴ CINEP (2014). Luchas sociales en Colombia 2013 (Informe Especial). Bogotá: CINEP. Disponible en línea: http://compsoc.org/IMG/pdf/Informe_especial_cinep_protestas_2013.pdf

¹⁵ CRUZ, Edwin (2014). Dignidad en movimiento. El ascenso de la movilización social en Colombia (2010-2014). CONFLUENZE Vol. 6, No. 2, 2014, pp. 241-275, ISSN 2036-0967, Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Moderne, Università di Bologna

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Independientemente de la fuente que se utilice, la evidencia empírica sobre este tema permite afirmar que la protesta social, lejos de ser un fenómeno aislado, se ha convertido en una expresión permanentemente utilizada por los ciudadanos y ciudadanas para activar la defensa pública de sus intereses políticos y la visibilización de sus necesidades sociales, en el marco de la cada vez más notoria crisis del sistema político.

Pese a la vitalidad actual e histórica de estas expresiones ciudadanas, una de las principales denuncias por parte de las organizaciones y los movimientos sociales es el despliegue autoritario y el tratamiento violento del Estado y sus organizaciones frente al derecho consagrado a la movilización y protesta.

Datos divulgados por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)¹⁶ expresan que durante el 2013, año del Paro campesino, 15 personas fueron asesinadas a manos de la Policía Nacional, 12 por armas de fuego. Mientras tanto 800 personas fueron heridas, y ocurrieron más de 3.000 detenciones, de las cuales 180 enfrentan procesos judiciales. Durante el período en que se sostuvo el mencionado Paro, se denunciaron por parte de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y popular, varias violaciones, entre ellas: siete (7) víctimas de torturas o actos crueles; cuarenta (40) personas con signos corporales de violencia física; 329 con algún tipo de lesión y/o herida, y cinco (5) ciudadanos con heridas graves que implicaron incapacidad parcial o total¹⁷. Para ese mismo período, la Defensoría del Pueblo¹⁸ registró la recepción de ciento tres (103) quejas por tratamiento violento por parte de miembros de la Fuerza Pública.

Recientemente, en el marco de una sesión de la Comisión Accidental de Seguimiento a Violaciones de Derechos Humanos en el Congreso, el Representante a la Cámara Alirio Uribe informó que de enero a julio del año 2016 se habían presentado 682 de casos de víctimas

¹⁶ MOVICE (2013). Brutalidad policial y legal para frenar la movilización social en Colombia. Nota de prensa (15 Diciembre). Bogotá. Disponible en línea: http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=3555:brutalidad-policial-y-legal-para-frenar-la-movilizacion-social-en-colombia&Itemid=337.

¹⁷ PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (2016). Intervención en Audiencia Pública Proyecto de Ley "Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia" (Mayo 23). Bogotá. Disponible en línea: https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/intervencion_comision_primera_codigo_nacional_de_policia_230516.pdf.

¹⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2013). Vigésimo primer Informe Administrativo y Financiero del Defensor del Pueblo al Congreso de la República (Primera Parte) Enero-diciembre 2013. Disponible en línea: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/2211/Informes-al-congreso.htm>.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar.²¹

De igual, el informe realiza un énfasis especial en la necesidad de garantizar el derecho a la protesta, resaltando el papel de los Estados en términos de esas garantías, mostrando su preocupación por los 1.106 civiles y 1.253 policías que resultaron lesionados y que pudieron documentar.

¿Arquitectura Institucional para la protección o para el control del derecho a la protesta social?

El Decreto 262 de 2000 "Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación", le asigna a esta institución funciones de protección y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, cómo se puede corroborar en las cifras presentadas anteriormente, la impunidad frente a agresiones graves en contra de manifestantes por parte de la fuerza pública ha sido la constante. La razón fundamental por la que esto ocurre es la ausencia de mecanismos concretos que obliguen a sus funcionarios a realizar acompañamiento y control permanente de la intervención de la Policía en escenarios de movilización y protesta, y la apertura de procesos investigativos y sancionatorios cuando sea necesario.

En el Código Único Disciplinario y en la Ley 1015 de 2006 (Régimen disciplinario de la Policía Nacional) se mencionan sanciones para servidores públicos relacionadas con la violación a la Ley y la Constitución. Ese marco normativo permitiría sancionar a aquellos funcionarios que en el ejercicio de sus funciones violen el derecho a reunirse y manifestarse públicamente. Sin embargo, teniendo en cuenta la ausencia de regulación y la ambigüedad que existe en la legislación nacional sobre la aplicación de este derecho y la tradición

²¹ https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



de agresiones por parte del ESMAD. Las cifras se vuelven más preocupantes si se tiene en cuenta que según este congresista de los 336 heridos y 7 personas muertas durante ese año, la procuraduría no reporta investigaciones y la fiscalía solo registra investigaciones en tres casos¹⁹.

Aunque no existe un consolidado de todas las cifras relacionadas con agresiones a manifestantes, es claro que, tal y como se mencionó arriba, existe un clima de represión del ejercicio de la protesta social y de impunidad frente a los abusos ejercidos por parte de la fuerza pública. En especial preocupa que el Estado colombiano destine una gran cantidad de recursos para el sostenimiento de una fuerza como el ESMAD²⁰, cuyos miembros han estado involucrados en varios hechos que hoy son materia de investigación por parte de la CIDH.

Sumado a todo ello, el reciente estallido social, dio cuenta de múltiples vulneraciones a los derechos humanos por parte de la fuerza pública, tal como lo señala el informe presentado por la Comisión Interamericana de derechos humanos, en el que se destaca entre otras cosas:

En el marco de la visita de trabajo, la Comisión Interamericana recibió información sobre graves violaciones a los derechos humanos y distintos obstáculos para garantizar la protesta social. De igual manera, observó el impacto que la polarización y la estigmatización tienen sobre los derechos humanos de las personas manifestantes. Como principales preocupaciones identificó: el uso desproporcionado de la fuerza; la violencia basada en género en el marco de la protesta; la violencia étnico-racial en el marco de la protesta; la violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los traslados por protección; y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia

¹⁹ Caracol Radio, 04/08/2016, "En 2016 van 682 víctimas de agresiones del ESMAD: Alirio Uribe". Disponible en: http://caracol.com.co/radio/2016/08/04/nacional/1470339323_611795.html

²⁰ Según el Ministerio de Defensa Nacional, entre 2003 y 2013 el Estado gastó 95.382.032.961 de pesos en mantenimiento de vehículos, adquisición de vehículos y elementos de dotación para el ESMAD. Fuente: Roza, W. (2013). Esmad, arma letal. Cien Días 80, 39-43.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

restrictiva que se enunciaba arriba, es importante avanzar hacia la inclusión dentro de estas normas de sanciones concretas para los servidores públicos que incurran en conductas violatorias del derecho a la protesta, así como el establecimiento de un mecanismo concreto, que bien podría ser la creación de una procuraduría delegada para este asunto, que obligue a la procuraduría a investigar y sancionar de manera oportuna.

Para el caso de la Defensoría del Pueblo, se requiere al menos de tres medidas. En primer lugar, es urgente la construcción de un sistema de información específico para el tema de protesta social que permita evaluar permanentemente las amenazas, vulneraciones, limitaciones y riesgos que pueden afectar el ejercicio de la protesta en el nivel territorial. En segundo lugar, se le debe brindar garantías a la Defensoría del Pueblo para que sus consideraciones tengan carácter vinculante para todas las entidades del Estado. Y en tercer lugar, como institución encargada de prevenir violaciones a los derechos humanos debe tener capacidades vinculantes en su ejercicio de interlocución con la fuerza pública, así como en el establecimiento de acuerdos que permitan mitigar los efectos de escenarios en los que se presente tensión de derechos entre los manifestantes y los demás ciudadanos.

En este contexto es menester que se establezcan los mecanismos y condiciones para que revise, ajuste, derogue y/o modifiquen las diversas Resoluciones y normas expedidas y en vigencia, cuya finalidad es priorizar el control a la protesta y la movilización que el ejercicio del derecho como tal. El Proyecto de Ley Estatutaria contenido en el presente texto incluye la conformación de una Comisión Nacional de Garantía que tiene entre sus funciones la descrita anteriormente.

El Sistema Universal de Derechos Humanos y Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El siguiente cuadro contiene las disposiciones más relevantes relacionadas con el ejercicio y la protección de la protesta social contenidas en las normas más importantes del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, vale la pena insistir en que estas normas, aunque se deben reconocer como una herramienta fundamental para la protección de todos los derechos humanos, no establecen prohibiciones concisas al uso de la fuerza por parte del estado en contra de la protesta social. Incluso, los "Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley" aunque hacen un llamado a evitarla, permiten su uso en contra de reuniones pacíficas.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Además de lo anterior, otro de los puntos fundamentales que se deben tener en cuenta es que tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos solo protegen el ejercicio de la protesta pacífica.

TEMA	Contenido
Derecho a la protesta	<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos: Art. 20. toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica. Art. 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles: Art. 19. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión Art. 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.</p> <p>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 4. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Art. 21. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole. Art. 22. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.</p> <p>Convención Americana sobre Derechos Humanos: Art. 15. Derecho de Reunión: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.</p>
Tortura	<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos: Art. 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Art. 10. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles: Art. 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley -Naciones Unidas-: Art.5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Art.1 Se entenderá por tortura todo acto</p>



	<p>por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflige intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras...</p>
Detención arbitraria	<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos: Art. 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.</p> <p>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 25. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes...Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.</p>
Uso de la fuerza	<p>Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley - Naciones Unidas-: Art. 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Art. 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.</p> <p>Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley -Naciones Unidas: 4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. (Actuación en caso de reuniones ilícitas) 13 13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. 14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio</p>

En el siguiente recuadro se plantearán algunas de las recomendaciones emanadas por determinadas instancias del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos



Humanos en torno a la protección del derecho a la protesta social y que a juicio del autor dan luces sobre la ruta a seguir en la implementación del punto 2.2.2 del acuerdo final. Sin embargo, es importante mencionar que, aunque dichas recomendaciones plantean medidas concretas que podrían permitir la construcción de un marco normativo preciso para la protección del derecho a la protesta social, no son vinculantes para ningún Estado.

Documento	Contenido
Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos	<p>Separación de funciones de la policía y las fuerzas militares: "la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas es fundamental para garantizar un uso de la fuerza que no resulte violatorio del derecho de reunión de defensoras y defensores de derechos humanos"</p>
Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014:	<p>Reconoce que las manifestaciones pacíficas "pueden darse en todas las sociedades, incluso manifestaciones que sean espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas". Reconoce "que la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos"</p> <p>Reconoce "que las manifestaciones pacíficas pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales".</p> <p>Recuerda "que los actos aislados de violencia cometidos por otros en el transcurso de una manifestación no privan a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación"</p> <p>"Insta a todos los Estados a que eviten el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas y a que, en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado"</p> <p>"Exhorta a los Estados a velar " porque sus leyes y procedimientos nacionales relacionados con estos derechos se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, incluyan de forma clara y explícita una presunción favorable al ejercicio de estos derechos, y se apliquen de forma efectiva.</p> <p>"Afirmo que nada puede justificar nunca el uso indiscriminado de fuerza letal contra una multitud, que es ilícito en virtud del derecho internacional de los derechos humanos"</p> <p>"Exhorta a los Estados a que investiguen cualquier caso de muerte o lesiones provocadas durante manifestaciones, incluidas</p>



	<p>las que sean resultado de disparos de armas de fuego o del uso de armas no letales por parte de funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley".</p>
Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.	<p>Definición: "Se entiende por "reunión" la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados"</p> <p>"El Relator Especial considera que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades"</p> <p>"La falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión (como en Austria, por ejemplo), ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad"</p> <p>"Debe establecerse de manera clara y explícita, y mediante legislación, una presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas".</p> <p>"En caso de que no se autorice o se limite la celebración de una reunión, debe proporcionarse por escrito y en tiempo debido una explicación pormenorizada de esa decisión, que podrá recurrirse ante un tribunal independiente e imparcial"</p> <p>"Los Estados deben asegurar la protección de las personas que realizan una labor de vigilancia y denuncia violaciones y abusos cometidos en el contexto de reuniones pacíficas".</p>

El recorrido hecho hasta acá permite concluir que si combinamos la situación política que vive el proceso de implementación, con la tradición restrictiva que ha guiado tanto la definición como la aplicación de la regulación del ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse públicamente, así como las oportunidades para aunar la democracia planteadas en el texto acordado en la Habana, se considera pertinente la posibilidad de dar un salto cualitativo hacia una herramienta normativa que reglamente, proteja y brinde garantías para la movilización y la protesta social.



5) Deroga los artículos 10, 15, 44, 45, 53, 54 y 56 de la ley 1453 de 2011.

Contenido del Proyecto de Ley Estatutaria

El presente Proyecto de Ley Estatutaria contiene 17 artículos en total que, entre otras:

1) Ofrecen una definición de Protesta y Movilización Social que amplía el marco de garantías para su ejercicio, promoviendo la consolidación de una sociedad más participativa que se robustece a través de la apertura democrática y el fortalecimiento de los derechos relacionados con la participación ciudadana.

2) Comprometen al Estado con la obligación de atender las demandas y acuerdos alcanzados en el marco de las movilizaciones y protestas sociales en tanto los eleva, a estos últimos, a la categoría de Actos Administrativos.

3) Establecen parámetros para el tratamiento de la protesta y la movilización social, garantizando que la respuesta del Estado priorice el tratamiento pacífico y el diálogo.

Ordena para ello la creación de protocolos que delimiten la respuesta de las instituciones ante situaciones de Protesta y Movilización y abre la puerta para revisar las diferentes normativas contrarias al ejercicio del derecho a la protesta y la movilización.

4) Crean las Comisiones Nacionales, Departamentales y/o Distritales de Garantías para la Protesta y la Movilización social, así como las Comisiones de verificación e intervención de la sociedad civil para el ejercicio de la protesta y la movilización social. Ellas tienen entre sus funciones: velar porque el Estado cumpla la presente Ley, hacer seguimiento a las violaciones a DDHH y DIH en el marco de protestas y movilizaciones, revisar las normas vigentes que sean propuestas a las garantías contenidas en la presente Ley.

DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado "No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"²²

De los honorables congresistas,

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: Pl. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 02 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.090/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA MOVILIZACIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL COMO EXPRESIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y DURADERA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JULIÁN GALLO CUBILLOS, SANDRA RAMÍREZ, PABLO CATATUMBO, IMELDA DAZA COTES; y los Honorables Representantes CARLOS ALBERTO CARREÑO, LUIS ALBERTO ALBÁN, JAIRO REINALDO CALA, OMAR DE JESÚS RESTREPO, PEDRO BARACUTADO, GERMAN GÓMEZ. 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.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 02 DE 2022

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

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2022 SENADO

por la cual se prohíben progresivamente las prácticas de entretenimiento cruel con animales y se dictan otras disposiciones.



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2022 SENADO

"POR LA CUAL SE PROHÍBEN PROGRESIVAMENTE LAS PRÁCTICAS DE ENTRETENIMIENTO CRUEL CON ANIMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

ARTÍCULO 1º. OBJETO. El objeto de la presente ley es contribuir a subsanar el déficit normativo de protección animal y fortalecer la cultura de protección animal y la responsabilidad social con todos los seres vivos sintientes, mediante la prohibición progresiva de las siguientes prácticas de entretenimiento cruel con animales: corridas de toros, novilladas, tientas, becerradas, rejoneo, corralesas y riñas de gallos, en todo el territorio nacional.

ARTÍCULO 2º. PROGRESIVIDAD. Mientras se cumple el plazo contemplado en el artículo 4º, las prácticas de entretenimiento cruel con animales mencionadas en el objeto de la presente ley deberán acatar las siguientes medidas de desincentivo:

1. Eliminar los elementos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemen o lastimen de cualquier manera a los animales. El incumplimiento de esta medida dará lugar a la pena prevista en el artículo 339A de la Ley 599 de 2000, en caso de configurarse dicho tipo, o a la sanción contemplada en los artículos 10º y siguientes de la Ley 1989, sin perjuicio de la sanción contemplada en el párrafo del presente artículo para el organizador de la actividad.
2. No permitir el ingreso ni la participación de menores de edad. El incumplimiento de esta medida dará lugar a las medidas correctivas contempladas para las conductas establecidas en los numerales 2º y 6º del artículo 38º de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de la sanción contemplada en el párrafo del presente artículo para el organizador de la actividad.



ARTÍCULO 3º. COMPETENCIA PARA OTORGAR EL PERMISO. Mientras se cumple el plazo establecido en el artículo 4º, el encargado de otorgar el permiso de realización de cualquiera de las prácticas de entretenimiento cruel con animales a las que se refiere esta ley será el alcalde o la alcaldesa municipal o distrital.

El otorgamiento del permiso sin el cumplimiento de una o varias de las medidas de desincentivo contempladas en el artículo 2º, o la tolerancia de la realización de la actividad sin el permiso de la administración municipal o distrital se consideran faltas disciplinarias gravísimas, de conformidad con el artículo 59º de la Ley 1952 de 2019.

PARÁGRAFO. En virtud del principio de rigor subsidiario, las entidades territoriales podrán imponer medidas más rigurosas, pero no más flexibles, para el otorgamiento del permiso.

ARTÍCULO 4º. PROHIBICIÓN Y ALTERNATIVAS DE SUSTITUCIÓN ECONÓMICA. A partir de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, se prohíben las corridas de toros, las novilladas, las tientas, las becerradas, el rejoneo, las corralesas y las riñas de gallos en todo el territorio nacional.

En los dos (2) años previos a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través de la entidad que delegue, reglamentará e implementará un programa para establecer alternativas de sustitución económica para las personas que se dediquen legalmente a las actividades de entretenimiento cruel con animales y que deriven su sustento exclusivamente de ellas. Para este proceso deberá garantizar la participación de los sectores interesados.

ARTÍCULO 5º. SANCIONES POR INCUMPLIR LA PROHIBICIÓN. El incumplimiento de la prohibición establecida en el anterior artículo dará lugar a las siguientes sanciones, que serán impuestas por la correspondiente alcaldía municipal o distrital, de conformidad con el procedimiento establecido en el CPACA:

1. La suspensión inmediata y definitiva de la actividad.
2. El decomiso de los animales involucrados.
3. Multa de sesenta (60) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el organizador de la actividad. El monto se fijará teniendo en cuenta la gravedad de los hechos y las afectaciones a los animales y a los seres humanos.



3. No permitir la venta ni el consumo de bebidas embriagantes o de sustancias psicoactivas y prohibidas.

4. Destinar el treinta por ciento (30%) del espacio de publicidad de la actividad cruel para informar del sufrimiento animal que esta conlleva. Dicha obligación incluye la publicidad exterior visual y la que se difunda en redes sociales y en anuncios de prensa, radiales y televisivos, o en cualquier otro medio de comunicación. El costo total por la publicación de los mensajes publicitarios correrá por cuenta del organizador de la actividad.

5. Todos los gastos de la actividad cruel serán asumidos por el organizador. Se prohíbe a las entidades estatales y a las sociedades de economía mixta promocionar, patrocinar, apoyar, financiar, fomentar o difundir la actividad de cualquier manera, así como destinar recursos para su realización o promoción, antes, durante o después de la misma.

6. El organizador deberá demostrar previamente el pago de los impuestos propios de la actividad.

7. El organizador deberá contar con autorización previa de la administración municipal o distrital, la cual estará condicionada al cumplimiento de las medidas establecidas en los numerales anteriores.

PARÁGRAFO 1º. El incumplimiento de una o varias de las medidas establecidas en el presente artículo será sancionado con multa de diez (10) a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del organizador de la actividad. Dicha multa será impuesta por la correspondiente alcaldía municipal o distrital, de conformidad con el procedimiento establecido en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y sin perjuicio de las demás penas, sanciones o medidas correctivas a las que haya lugar.

PARÁGRAFO 2º. Los recursos recaudados por la respectiva entidad territorial, ocasionados por la imposición de la multa establecida en el párrafo anterior, se destinarán exclusivamente para actividades de protección animal.



A quienes maltratan a uno o a varios animales podrán imponérseles, además, la pena prevista en el artículo 339A de la Ley 599 de 2000, en caso de configurarse dicho tipo, o la sanción contemplada en los artículos 10º y siguientes de la Ley 84 de 1989.

PARÁGRAFO 1º. Los recursos recaudados por la respectiva entidad territorial, ocasionados por la imposición de la multa establecida en el numeral 3 del presente artículo, se destinarán exclusivamente para actividades de protección animal.

PARÁGRAFO 2º. Con el fin de garantizar la efectividad de las sanciones y la protección de los animales, las alcaldías municipales o distritales contarán con la colaboración armónica de la Policía Nacional, las gobernaciones y las entidades de protección y bienestar animal con competencia en el territorio.

PARÁGRAFO 3º. Los animales que sean decomisados en virtud del presente artículo serán custodiados por la respectiva alcaldía municipal o distrital y entregados en adopción a fundaciones, refugios u otros espacios de protección animal con capacidad de albergarlos, mantenerlos y garantizar su vida y su bienestar.

ARTÍCULO 6º. MANIFESTACIÓN CULTURAL. Cuando una o varias de las prácticas de entretenimiento cruel con animales prohibidas hayan hecho parte de ferias, fiestas o festivales tradicionales, las autoridades municipales o distritales podrán reconocer, exaltar y fomentar los elementos artísticos asociados a ellas, sin hacer uso de animales, con el fin de dinamizar la economía.

PARÁGRAFO. Todas las prácticas de entretenimiento cruel con animales mencionadas en el artículo 1º de la presente ley quedan excluidas de cualquier tipo de declaratoria de patrimonio artístico o cultural. Únicamente quedan vigentes las declaratorias sobre los elementos artísticos asociados a estas actividades, que no impliquen el uso de animales.

ARTÍCULO 7º. PROHIBICIÓN DE OTRAS PRÁCTICAS DE ENTRETENIMIENTO CRUEL CON ANIMALES. En todo el territorio nacional queda prohibida la realización de cualquier otra práctica de entretenimiento cruel con animales. En consecuencia, modifíquese el literal f del artículo 6º de la Ley 84 de 1989, el cual quedará así:



"f) Convertir en espectáculo público o privado el maltrato, la tortura o la muerte de animales adiestrados o sin adiestrar, o usar animales de cualquier especie en prácticas de entretenimiento que vulneren o pongan en riesgo su vida o integridad o que les causen sufrimiento, dolor, miedo o malestar físico o emocional".

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, el cual quedará así:

Artículo 7. Queda exceptuado de lo expuesto en el inciso 1°. y en los literales a), d), e), f) y g) del artículo anterior el coleo.

ARTÍCULO 8°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial, y deroga la Ley 916 de 2004.

Fraternalmente,

ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República
Pacto Histórico

IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Pacto Histórico.

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Alianza Verde

ROY BARRERAS
Senador
Pacto Histórico



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde

JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara
Partido Nuevo Liberalismo

MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara Tolima
Coalición Pacto Histórico – Alianza Verde

GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO
Senador de la República
Coalición Alianza Verde - ASI

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República
Coalición Alianza Verde - Centro Esperanza

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

Cristian Danilo Avendaño Fino
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Conservador Colombiano

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

PABLO CATUMBO TORRES.V
Senador de la República
Partido Comunes

JOSE DAVID NAME CARDOZO
Senador de la República
Partido de la U

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Senador de la República



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

NADYA BLEL SCAFF
Senadora de la República.

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Andrés Guerra
Senador de la República
Centro Democrático

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Pacto Histórico-Unión Patriótica

CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Senador de la República
Pacto histórico
Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS

Inti Raúl Asprilla Reyes
Senador de la República
Partido Alianza Verde

GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República
Pacto Histórico – Colombia Humana

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senadora de República
Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coalición Pacto Histórico

KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico



JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA
Senador de la República
Partido Liberal

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON
Representantes a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República

BERENICE BEDOYA
Senadora de la República

EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República
Partido Cambio Radical



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2022 SENADO

“POR LA CUAL SE PROHIBEN PROGRESIVAMENTE LAS PRÁCTICAS DE ENTRETENIMIENTO CRUEL CON ANIMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de la presente ley es contribuir a subsanar el déficit normativo de protección animal y fortalecer la cultura de protección animal y la responsabilidad social con todos los seres vivos sintientes, mediante la prohibición progresiva de las siguientes prácticas de entretenimiento cruel con animales: corridas de toros, novilladas, tientas, becerradas, rejoneo, corralejas y riñas de gallos, en todo el territorio nacional.

II. JUSTIFICACIÓN

A. EL SUFRIMIENTO DE LOS ANIMALES

Todos los animales usados en los espectáculos mencionados en el objeto de la presente ley son seres sintientes. Esto quiere decir que tienen, al menos, la capacidad de: (i) evaluar las acciones de otros en relación con terceros y con sí mismos; (ii) recordar algunas de sus acciones y sus consecuencias; (iii) valorar riesgos y beneficios; (iv) tener algunos sentimientos, como felicidad, placer, dolor, miedo o frustración; y (v) tener algún grado de conciencia¹. Por eso, existe consenso sobre el inmenso sufrimiento al que son sometidos los animales durante todos estos espectáculos, como se explicará a continuación.

i. Las prácticas taurinas: corridas de toros, novilladas, tientas, becerradas, rejoneo y corralejas

¹ Broom, Donald. *Sentience and Animal Welfare*. Universidad de Cambridge.



- ❖ En las tientas, se mide la resistencia del toro, su respuesta al dolor, su embestida y otros actos necesarios para seleccionar a los animales que serán lidiados en las demás prácticas.
- ❖ En las becerradas, personas inexpertas lidian animales menores de dos (2) años, siempre con la intención de herirlo y finalmente matarlo.
- ❖ En el rejoneo, el torero está montado en un caballo y usa un rejón de 1,60 metros para herir y matar al toro.

Por último, las corralejas consisten en la lidia informal de un toro en un ruedo en el que pueden estar un gran número de personas. Esta práctica no está regulada en la Ley 916 de 2004 ni en reglamentos privados, por lo que en su desarrollo no solo se suelen usar banderillas, sino cuchillos, botellas, palos y piedras para matar al toro. Además, es común que gran parte del público entre voluntariamente en el ruedo con el fin de linchar al animal, por lo que estas prácticas no solo dejan un enorme sufrimiento para el toro, sino un buen número de seres humanos heridos o muertos. El número de toros que se llevan a una jornada de corralejas varía enormemente, pues en un solo día se pueden lidiar entre 15 y 40 toros.

Las corralejas han sido noticia en varias ocasiones debido a la extrema violencia contra animales y seres humanos², y la falta de control de las administraciones municipales o distritales. En 1980, durante las corralejas del 20 de enero en Sincelejo, Sucre, un tercio de los palcos hechizos construidos informalmente para el público cayeron y dejaron un saldo de al menos 500 personas muertas. Cuarenta y dos años después, el 26 de junio de 2022, se derrumbaron varios palcos de la plaza donde se desarrollaba una corraleja en El Espinal, Tolima. La tragedia dejó al menos cuatro muertos (entre ellos un niño de un año) y más de 250 heridos.

En todas las anteriores prácticas, está actualmente permitido el ingreso de menores de edad y el consumo de bebidas alcohólicas. Esto significa que los menores que asisten a este tipo de espectáculos no solo están expuestos a la violencia que se

² Ver, por ejemplo: “¿Quién debe responder por el toro acribillado en corraleja de Turbaco?": Un toro fue brutalmente apuñalado y posteriormente ultimado a patadas, golpes y pedradas en plena plaza pública del municipio de Turbaco”.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15052836>
“Descuartizan a caballo vivo en las corralejas de Buenavista (Sucre)”.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15113636>

“Dos caballos muertos y diez heridos, saldo del preludio de corralejas en Sahagún”

<https://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/dos-caballos-muertos-y-10-heridos-saldo-del-preludio-de-corralejas-en-sahagun-DSFU317664>



En todas estas prácticas, los momentos previos al espectáculo producen un gran estrés en el animal: el toro es abruptamente separado de su manada, es transportado a un lugar que le es completamente desconocido y posteriormente es liberado en medio de una plaza con multitudes y fuertes estímulos sonoros y visuales.

En las corridas de toros, el torero atrae al animal con un pedazo de tela sintética y “lo lidia” mediante tres tercios:

- ❖ **La pica:** en este tercio, un arma metálica de 9 centímetros atraviesa las vértebras, rompe las costillas, perfora los pulmones y desgarran los músculos, venas y arterias. Esto causa las primeras lesiones y alteraciones que inhiben la movilidad y respiración del toro;
- ❖ **Las banderillas:** tres espadas de 70 centímetros con arpones perforan la cavidad torácica y le produce asfixia al toro por la presencia de sangre en los pulmones.
- ❖ **El estoque:** un cuchillo curvo de 80 centímetros termina de romperle los pulmones al toro y le genera una hemorragia.

El toro es lacerado en múltiples ocasiones, lo que causa su descompensación física y su progresivo agotamiento. Posteriormente, el animal empieza a perder sangre y se altera su ritmo cardíaco. Finalmente, a un toro agotado física y emocionalmente se le clava el “descabello”, un puñal de 10 centímetros que provoca la muerte por asfixia. Generalmente, es necesario apuñalar al toro varias veces. Todo lo anterior provoca hemorragias internas, un colapso de su sistema cardiovascular y respiratorio y, finalmente, la muerte. En suma, se trata de un proceso que provoca una muerte lenta, dolorosa y agónica en los animales.

Otras prácticas taurinas, como las novilladas, las tientas, las becerradas y el rejoneo tienen el mismo desarrollo que las corridas de toros, pero con algunas diferencias:

- ❖ En las novilladas, el animal debe tener hasta cuatro (4) años de edad y pueden desarrollarse con o sin picadores es decir, con o sin el torero montado a caballo que introduce la pica en el toro.



exhibe contra los animales, sino al consumo de bebidas embriagantes a las cuales normalmente no tendrían acceso.

Por lo anterior, en 2015, el Comité de los Derechos de los Niños de la ONU afirmó estar “profundamente preocupado por los altos niveles de violencia que enfrentan los niños” y, en particular, por “[e]l bienestar físico y mental de los niños que reciben formación para participar en corridas de toros y espectáculos conexos, así como el bienestar mental y emocional de los espectadores infantiles que están expuestos a la violencia de las corridas de toros”. Por esta razón, le recomendó al Estado colombiano que “[c]on el objetivo de prohibir la participación de niños en las corridas de toros, así como en las corralejas, [debe] tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias para proteger a todos los niños que reciben formación para participar en corridas de toros y espectáculos conexos, así como en su condición de espectadores, y crear conciencia sobre la violencia física y mental asociada con las corridas de toros y su impacto en los niños”. Por lo anterior, dentro de las medidas temporales de desincentivo incluidas en el artículo 2 del proyecto de ley, se incluye la de “no permitir el ingreso ni la participación de menores de edad”.

ii. Las riñas de gallos

Durante la riña y la preparación para la riña, los gallos son sometidos a un inmenso sufrimiento. Para seleccionar a los gallos que se usarán en la pelea, los galleros crían y entrenan a los animales, enfrentándolos entre sí. Es común que los gallos más mansos, considerados “inferiores” por los galleros, sean usados como carnada para acuciar el impulso agresivo del otro animal. Las aves que sobreviven y que son seleccionadas para la pelea pasan gran parte de su vida atados de una pata a un cilindro de plástico o a una jaula de alambre.

Antes de iniciar la riña, es frecuente que los criaderos usen tijeras comunes para mutilar las crestas y barbillas del gallo, con el fin de evitar que otros gallos se los arranquen dentro del cuadrilátero. Esto los priva de la capacidad de termorregularse, afecta su sistema inmune y puede causar infecciones. Además, los criaderos les cortan los espolones a las aves y les atan a las patas navajas y otras armas artificiales para que sean más letales. Las siguientes imágenes ilustran algunas de estas prácticas.



Mutilación de la cresta y espolones artificiales³



Cuando se va a iniciar la pelea, dos gallos son lanzados a un cuadrilátero y obligados a pelear a muerte. Los gallos se atacan mutuamente con el pico y las patas, y se hieren gravemente con los espolones artificiales. Si la intensidad de la pelea baja, los galleros recogen a las aves y las golpean en la espalda, les estiran el pico o las ponen de nuevo una enfrente de la otra. La "lucha" no termina hasta que un gallo muera o quede moribundo. Finalmente, el gallo "perdedor" es desechado en un barril o un bote de basura, aun estando con vida.

Además de ser una práctica extremada e innecesariamente cruel, las riñas de gallos también están asociadas a otras actividades delictivas y a conflictos de convivencia. Actualmente, **no existe ninguna gallera legal en el país, por lo que las apuestas que allí tienen lugar contravienen el ordenamiento jurídico y se desarrollan en un ambiente de ilegalidad**⁴. Además, es común que en medio de

³ Fuentes. **Imagen 1.** Obtenida de: Coordinadora de Profesional por la Prevención de Abusos (COPPA), cop-paprevention.org. **Imagen 2.** Obtenida de: YouTube, "Cómo calzar tu gallo fino con espuela de Carey". **Imagen 3.** Obtenida de: Wikipedia, es.wikipedia.org. **Imagen 4.** Obtenida de: InterCids, Operadores jurídicos por los animales. intercids.org.

⁴ Coljuegos, Respuesta al derecho de petición con radicado No. 20192300357442.

la pelea se produzcan riñas y conflictos entre los asistentes; tanto así, que los medios de comunicación suelen registrar, con frecuencia, homicidios cometidos durante o alrededor de estos eventos⁵.

B. La necesidad de un período de progresividad

En la sentencia C-666 de 2010, la Corte Constitucional estableció una serie de condicionamientos al desarrollo de las actividades exceptuadas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989. Entre ellos, estableció que el artículo es exequible "siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles con los animales en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna".

Esta exequibilidad condicionada puede ser entendida como una "orden de restricción" o de "armonización progresiva" entre principios constitucionales. Sin embargo, dicha orden nunca ha sido acatada por las autoridades encargadas de autorizar los espectáculos crueles con animales. La expresión usada por la Corte Constitucional para afirmar que las prácticas especialmente crueles con los animales debían ser eliminadas o morigeradas "en el futuro" fue excesivamente ambigua y esto hizo que, en la práctica, estos espectáculos siguieran desarrollándose de forma idéntica más de diez años después de expedida la sentencia.

Este "deber de progresividad" o de "armonización progresiva" es relevante para que el Estado cumpla el mandato de protección animal, sin vulnerar el principio constitucional de confianza legítima. Según este principio, "el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban las relaciones entre particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica"⁶. Por eso, el presente proyecto de ley incluye un período de progresividad, en todo caso, con unas medidas temporales para proteger a los animales y adecuarlas a la

⁵ Por ejemplo: "Noche de horror en gallera: la historia detrás del crimen de tres personas en Cauca" (2022), en semana.com; "Asesinan a comerciante en medio de pelea de gallos en Itagüí" (2019), en lafm.com.co; "Riña en una pelea de gallos acabó con dos personas muertas" (2018), en noticias.caracol.com; "Matan a comerciante en gallera del Valle por una apuesta" (2015), en eltiempo.com; "Crimen en gallera, una advertencia al grupo de Carranza" (2014), en eltiempo.com;

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004.



jurisprudencia de la Corte Constitucional, mientras que entra en vigencia la prohibición.

C. La ponderación entre la protección animal y la cultura

Desde la sentencia C-666 de 2010, la Corte Constitucional ha afirmado que "no puede entenderse que las manifestaciones culturales, en sí mismas consideradas, sean concreción de postulados constitucionales, ni que, por consiguiente, tengan blindaje alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento jurídico cuando quiera que se estime necesario limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que busque promocionar la sociedad"⁷.

Según la Corte, el ordenamiento jurídico colombiano contiene una "permisión genérica (...) de actividades que implican maltrato animal, sin que ni en éste ni en otros preceptos legales se regule su ejecución" y que "salta a la vista, por lo tanto, que la disposición acusada no contiene una ponderación entre el deber de protección [animal] y las expresiones culturales que involucran vejámenes a los animales"⁸.

Como lo señala la Corte, es indudable que algunos ciudadanos han visto en las prácticas prohibidas en este proyecto manifestaciones culturales o artísticas y las han incorporado a sus ferias, fiestas o festivales tradicionales. Por eso, la presente ley establece que, cuando ese sea el caso, "las autoridades municipales o distritales podrán reconocer, exaltar y fomentar los elementos artísticos asociados a [estas prácticas], sin hacer uso de animales, con el fin de dinamizar la economía".

Con esta disposición, el proyecto de ley busca garantizar que el Estado cumpla efectivamente con el mandato de protección animal, sin erradicar las manifestaciones culturales asociadas a los espectáculos crueles prohibidos. Así, se cumple la orden de la Corte Constitucional de ponderar el derecho a la cultura y el mandato de protección animal.

D. La prohibición de otras prácticas de entretenimiento cruel con animales

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-666 de 2010.
⁸ *Ibid.*



En el cuarto punto de la parte resolutive de la sentencia C-666 de 2010, la Corte Constitucional afirmó que las prácticas mencionadas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 deben ser "las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales".

Sin embargo, como con los demás aspectos de dicha sentencia, esta orden no ha sido acatada y en nuestro país aún se realizan un sinnúmero de prácticas de entretenimiento que causan sufrimiento, dolor, miedo o malestar a los animales, por ejemplo, carreras de gatos, perros, cuyes o burros; "marrano enjabonado"; "pato colgado"; carreras de caballos en los que se decapitan pollos, entre muchas otras.

Por lo anterior, es necesario que el Congreso de la República expida una disposición general en la que se prohíba cualquier otra práctica de entretenimiento cruel con animales, como lo había ordenado la Corte Constitucional en 2010. En el presente proyecto de ley, esto se materializa a través de una modificación del artículo 6 de la Ley 84 de 1989, al que se añade la prohibición de "usar animales de cualquier especie en prácticas de entretenimiento que vulneren o pongan en riesgo su vida o integridad o que les causen sufrimiento, dolor, miedo o malestar físico o emocional".

III. MARCO JURÍDICO

A. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

El deber de proteger a los animales se deriva, principalmente, de tres fuentes constitucionales: a) el deber constitucional de protección a la naturaleza; b) la dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y c) la función social y ecológica de la propiedad como fundamento de la prohibición de tratos crueles a los animales⁹.

Por lo tanto, como lo afirmó la Corte en la sentencia C-666 de 2010, la protección de los animales también tiene "rango y fuerza constitucional", y vincula tanto al Estado como a sus habitantes. En esa misma sentencia, la Corte hizo explícito que todos los animales son sujetos de protección constitucional. En palabras de la Corte, "dentro del concepto de ambiente debe comprenderse la fauna que habita en nuestro territorio, que no sólo hará referencia a los animales que mantienen el

⁹ Así lo ha establecido reiteradamente la Corte Constitucional en las sentencias T-760 de 2007, C-666 de 2010, C-283 de 2014, C-045 de 2019 y C-032 de 2019.



equilibrio de ecosistemas existentes, sino a todos los animales que se encuentran en dicho territorio". Al existir un mandato de rango constitucional de proteger a todos los animales, el legislador no tiene plena libertad de configuración normativa, sino que está obligado a "establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales".

La sentencia C-666 de 2010 también reconoció que, en el caso de los espectáculos exceptuados en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, la permisibilidad del maltrato animal es una excepción, que sólo es compatible con la Constitución Política si cumple con ciertas condiciones. En dicha decisión, la Corte declaró condicionalmente exequible el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, en el entendido:

- "1) Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, **siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos** en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna;
- 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean **manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida** y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad;
- 3) Que sólo podrán desarrollarse **en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado** en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas;
- 4) Que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales;
- y 5) Que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades" (Subrayado fuera del texto).



En ese mismo sentido, la sentencia reiteró que los espectáculos taurinos son expresiones culturales permitidas en Colombia, que sólo el Congreso puede prohibir¹⁰.

En todo caso, aunque la sentencia C-666 de 2010 declaró la exequibilidad condicionada de la norma que autoriza los espectáculos taurinos, esta sentencia también reconoció que existe un déficit normativo de protección animal. Según la Corte, en las actuales normas se "privilegia desproporcionadamente las manifestaciones culturales (...) [que] implican un claro y contundente maltrato animal", pues no se armoniza la protección de la cultura con la protección de los animales. Por lo tanto, la Corte ordenó expedir una regulación "de rango legal e infralegal" para subsanarlo, hasta tanto el legislador decida prohibir los espectáculos crueles en los que se hace uso de animales.

Además, en la misma sentencia, la Corte afirmó que la regulación que se expida "deberá prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales empleados en estas actividades y deberá propugnar porque en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles para con ellos".

Por lo demás, la sentencia C-666 de 2010 también estableció que las actividades de maltrato animal exceptuadas de sanciones, que están previstas en la Ley 84 de 1989, no son "concreción de postulados constitucionales" y que, por lo tanto, estas actividades no tienen "blindaje alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento jurídico cuando quiera que se estime necesario limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que busque promocionar la sociedad, decisión que se encuentra dentro del ámbito competencial del órgano legislativo o de las autoridades municipales o distritales" (Negrilla fuera del texto original).

Como lo ha afirmado la exmagistrada María Victoria Calle, la sentencia C-666 de 2010 "ordenó la reducción progresiva del maltrato animal" y, por lo tanto, "ni las normas jurídicas, ni la política pública pueden mantener una orientación pasiva en este ámbito, ni preservar el balance hallado en el año 2010"¹¹. En ese mismo sentido, afirmó la exmagistrada que "el Congreso de la República puede adoptar la decisión de prohibir definitivamente las prácticas al día de hoy exceptuadas.

¹⁰ Esta misma regla se encuentra en las sentencias C-283 de 2014 y SU-056 de 2018.

¹¹ Calle, María Victoria, Aclaración de voto de la sentencia C-041 de 2017.



Esto implica, básicamente, que el libre desarrollo personal no tiene contenido constitucionalmente intangible (o inmodificable) que impida al órgano democrático avanzar en la prohibición de maltrato. Aquello que el Congreso puede eliminar definitivamente no es un derecho fundamental" (subrayado propio).

B. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO

❖ Ley 84 de 1989

Mediante esta ley se adoptó el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, con el objetivo de "a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales" (Art. 2), entre otros. Además, en su artículo 4 estableció que "toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal"; y consagró sanciones penales y económicas para quienes contravengan dicho deber.

En su artículo 7, la ley listó unas prácticas que, a pesar de constituir maltrato animal, quedaron exceptuadas de las sanciones legales: "Quedan exceptuados de lo expuesto en el inciso 1 y en los literales a), d), e), f) y g) del artículo anterior, el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos".

❖ Ley 916 de 2004

Esta ley estableció el "Reglamento Nacional Taurino", con el objetivo de regular la preparación, organización y desarrollo de los llamados "espectáculos taurinos": corridas de toros, novilladas, rejoneo, becerradas y otros. Como lo ha demostrado la Corte Constitucional desde la sentencia C-666 de 2010, esta ley no incluyó ninguna disposición referente a la protección de los animales involucrados.

❖ Acuerdo 009 de 2005 del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar

Este acto administrativo estableció el reglamento de apuestas en los eventos gallísticos. La norma define algunos de los términos relevantes para este tipo de eventos; señala las características del juego y establece algunas de sus reglas.



Además, el Acuerdo regula los derechos de explotación y los gastos de administración que debe pagar el operador del evento.

❖ Ley 1272 de 2009

Declaró la "Fiesta en Corralejas" de Sincelajo como Patrimonio Cultural de la Nación y autorizó al gobierno nacional a fomentarlas y protegerlas.

❖ Ley 1522 de 2012

Declaró las "fiestas taurinas de Sahagún, Córdoba" como patrimonio artístico y cultural de la Nación y autorizó al gobierno a contribuir a la financiación de un coliseo para la realización de estas actividades, lo anterior en contravía de la sentencia C-666 de 2010 y C-889 de 2012, entre otras.

❖ Ley 1774 de 2016

Esta ley reconoció que los animales son seres sintientes y que deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial el causado directa o indirectamente por los humanos. Esta norma modificó el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal para regular las penas previstas para los delitos contra los animales y el procedimiento aplicable. En el artículo 5, la ley estableció que "quienes adelanten las conductas descritas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 no serán objeto de las penas previstas en la presente ley".

Adicionalmente, en el artículo 3, la ley consagró el deber de que el responsable o tenedor de los animales asegure, como mínimo:

1. Que no sufran de hambre ni sed;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
5. Que puedan manifestar su comportamiento natural".

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación



alguna del marco fiscal de mediano plazo. En tal virtud, el objeto del proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.

V. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley.

Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. En todo caso, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Fraternalmente,

ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República
Pacto Histórico

IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Pacto Histórico.

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Alianza Verde

ROY BARRERAS
Senador
Pacto Histórico



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaraldá
Partido Alianza Verde

JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara
Partido Nuevo Liberalismo

MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara Tolima
Coalición Pacto Histórico - Alianza Verde

GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO
Senador de la República
Coalición Alianza Verde - ASI

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República
Coalición Alianza Verde - Centro Esperanza

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

Cristian Danilo Avendaño Fino
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Conservador Colombiano

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

PABLO CATATUMBO TORRES.V
Senador de la República
Partido Comunes

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO
Senador de la República
Partido de la U

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Senador de la República



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

NADYA BLEL SCAFF
Senadora de la República.

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Andrés Guerra
Senador de la República
Centro Democrático

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Pacto Histórico-Unión Patriótica

CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Senador de la República
Pacto histórico
Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS

Inti Raúl Asprilla Reyes
Senador de la República
Partido Alianza Verde

GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República
Pacto Histórico - Colombia Humana

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senadora de República
Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coalición Pacto Histórico

KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico



JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA
Senador de la República
Partido Liberal

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON
Representantes a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República

BERENICE BEDOYA
Senadora de la República

EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República
Partido Cambio Radical



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 29 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.085/22 Senado "POR LA CUAL SE PROHIBEN PROGRESIVAMENTE LAS PRÁCTICAS DE ENTRETENIMIENTO CRUEL CON ANIMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANDREA PADILLA VILLARRAGA, CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN, IVÁN CEPEDA CASTRO, ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ, ROY BARRERAS, GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ, PABLO CATATUMBO TORRES, GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, JOSE DAVID NAME CARDOZO, EFRÁIN CEPEDA SARABIA, MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO, NADYA BLEL SCAFF, JONATHAN FERNEY PULIDO, AIDA AVELLA ESQUIVEL, INTI RAUL ASPRILLA REYES, GLORIA INÉS FLOREZ SCHNEIDER, ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ, FABIÁN DÍAZ PLATA, ANDRES GUERRA, CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY, AIDA MARINA QUILCUE VIVAS, JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA, GUSTAVO BOLIVAR MORENO, BERENICE BEDOYA, EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS, WILSON ARIAS CASTILLO; y los Honorables Representantes SANTIAGO OSORIO MARIN, ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA, JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES, JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA, ALEJANDRO GARCÍA RÍOS, JULIA MIRANDA LONDOÑO, CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO, JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ, MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO, DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, JUAN CARLOS WILLS OSPINA, KATHERINE MIRANDA, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA, ALFREDO MONDRAGON GARZON. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 29 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 87 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildero y se crea el Registro Público de Cabilderos.



Bogotá, D.C., agosto de 2022

Señor
ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE
Presidente del Senado de la República

Señor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General del Senado de la República
Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildero y se crea el Registro Público de Cabilderos".

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildero y se crea el Registro Público de Cabilderos", con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

Cordialmente,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

ARIEL ÁVILA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República
Coalición Alianza Verde Centro Esperanza

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

Cristian Danilo Avendaño Fino
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



Juan Diego Muñoz Cabrera

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde

Daniel Carvalho Mejía

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia

Carolina Giraldo Botero

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

Inti Raúl Asprilla Reyes

Inti Raúl Asprilla Reyes
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Alejandro García Ríos

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde

Iván Leonidas Name Vasquez

IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Ana Carolina Espitia Jerez

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

CONTENIDO

1. ARTICULADO	5
2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	20
2.1. Presentación y síntesis del proyecto	20
2.2. Contenido del proyecto	21
2.3. Antecedentes Legislativos	21
2.4. Justificación	22
2.5. Marco Jurídico colombiano sobre Cabildeo	28
2.6. La necesidad de regular el cabildeo o lobby	28
3. Fuentes consultadas	30
4. Conflictos de intereses – Artículo 291 de la ley 5 de 1992	31

4

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelcalozano_publico@gmail.com



1. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY __ DE 2022

“Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos”

El Congreso de la República DECRETA:

Título I

Definiciones y normas rectoras del cabildeo

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio del cabildeo para aumentar la transparencia y la igualdad de oportunidades de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública y para la promoción de causas e intereses ante las Ramas del Poder Público y los organismos del Estado.

Artículo 2º. Definiciones. Los términos utilizados en la presente ley deberán ser entendidos de acuerdo con el significado que a continuación se indica:

a) Cabildeo: Toda actividad desarrollada por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, en representación propia o de terceros, de organizaciones o grupos de interés, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos y lícitos de personas, entidades u organizaciones privadas o públicas ante autoridades públicas, relacionadas con las funciones y las decisiones que se adopten en el ejercicio de sus competencias.

b) Cabildero: Cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera que, previa inscripción en el Registro Público de Cabildeo desarrolle actividades de cabildeo ante las autoridades. También se considerarán como cabilderos las personas naturales que desarrollen actividades de cabildeo para un tercero siempre que entre estos exista un vínculo laboral u otra manifestación de subordinación. Para los efectos de esta ley, su empleador o contratante será considerado como cliente. Las obligaciones del cabildero con el cliente serán de medio.

No podrán realizar actividades de cabildeo los servidores públicos, los exfuncionarios o excontratistas por un término de dos años contados a partir de su separación del cargo, ni los condenados por delitos contra la administración pública.

5

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelcalozano_publico@gmail.com

c) Cliente: Cualquier persona, natural o jurídica empleadora de un cabildero o contratante de servicios de cabildeo. Toda actuación adelantada por un cabildero en el marco de las actividades para las que fue empleado o contratado, se presumirán aprobadas por su cliente.

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

e) Nivel mínimo de revelación de información: Es aquel que se alcanza con el suministro y la publicación de la información sobre: identificación de los cabilderos; interés promovido, defendido o representado; los clientes representados; todas las reuniones realizadas por las autoridades dentro del marco de cada actividad de cabildeo, y la información sobre viajes efectuados por las autoridades, en los términos de la presente ley.

Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades podrán, mediante acto administrativo motivado, aumentar el nivel mínimo de revelación que establece la presente ley para sus funcionarios.

f) Huella de Cabildeo: Reporte que contiene todos los registros vinculados a las actuaciones de los cabilderos y que permita trazar con total veracidad y transparencia las actividades de los cabilderos asociados a cada uno.

Artículo 3º. Autoridades obligadas. En el contexto de la presente ley, se entienden como autoridades obligadas las siguientes:

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

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

6

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelcalozano_publico@gmail.com



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

d) Rama Legislativa: los Congresistas, los Directores Administrativos, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo y los Secretarios.

e) Rama Judicial: El Fiscal General de la Nación, los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Rama Judicial y los magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, solamente respecto al ejercicio de la función administrativa que les compete. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores.

Lo anterior no podrá ser interpretado en forma que restrinja, limite o menoscabe la independencia y autonomía propias de la función y autogobierno judiciales. Para los casos no previstos en el inciso anterior, está completamente prohibido el cabildeo en la rama judicial en lo relacionado con su función jurisdiccional.

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

g) En las Fuerzas Armadas: El Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, el Comandante del Ejército, el Comandante de la Armada Nacional, el Comandante de la Fuerza Aérea, y los demás miembros de la Fuerza Pública encargados de las adquisiciones.

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

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

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

7



Artículo 4º. Actividades no consideradas como cabildeo. Será considerada como cabildeo toda actividad que encuadre en las definiciones del artículo 2º de la presente ley. No serán consideradas actividades de cabildeo:

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo I

Registro Público de Cabilderos

Artículo 5º. Registro Público de Cabilderos. Créase el Registro Público de Cabilderos (RPC) como el registro electrónico en el que deberán estar inscritos quienes realicen actividades de cabildeo. No podrán realizar actividades de cabildeo quienes previamente no se encuentren inscritos en el Registro Único de Cabilderos.

8



El Registro Público de Cabilderos será administrado por la Defensoría del Pueblo, el suministro de información y su consulta serán gratuitos.

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

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

b) Nombre, identificación, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades y áreas de interés de los clientes que represente en la actualidad y los que haya representado con anterioridad a la existencia del registro.

c) Las actividades de cabildeo desplegadas por los cabilderos en relación con cada cliente.

d) Autoridad contactada, fecha del contacto y funcionario(s) público(s) ante quien(es) se ejercieron las actividades de cabildeo.

El Registro Público de Cabilderos deberá ser actualizado por los cabilderos dentro de los cinco (5) días siguientes al surgimiento de alguna novedad. La información suministrada en el Registro Público de Cabilderos se entiende presentada bajo la gravedad de juramento una vez registrada.

Parágrafo. La Defensoría del Pueblo deberá ofrecer la asesoría y asistencia necesaria para garantizar el fácil y adecuado ingreso y consulta de la información para la utilización del Registro Público de Cabilderos.

Artículo 6º. Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos. El Registro Público de Cabilderos deberá ser un registro virtual disponible en internet y permitirá, como mínimo:

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

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

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

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

9



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

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

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

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

i) La obtención de un reporte de huella de cabildeo, en los términos del artículo 20 de la presente ley.

Artículo 7º. Validación del registro del interés promovido, defendido o representado. El Registro Público de Cabilderos notificará a la autoridad contactada del registro de información por parte del cabildero, luego de lo cual contará con hasta siete (7) días para validar la información suministrada por este. Agotado este plazo la información asociada a registro y validación de actividades de cabildeo será pública. La validación a cargo de las autoridades estará amparada por el principio de buena fe.

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

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

Artículo 8º. Huella de cabildeo. El Registro Público de Cabilderos deberá permitir a la autoridad contactada la obtención de un reporte de huella de cabildeo para cada decisión adoptada.

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

Artículo 9º. Información sobre viajes de autoridades. Las autoridades definidas en el artículo 3º de esta ley deberán suministrar al Registro Público de Cabilderos la información sobre los viajes que realicen, siempre que estos sean financiados por cabilderos o clientes, dentro de los siete (7) días calendario siguientes de haber culminado el viaje. Específicamente, se deberá consignar el destino del viaje, el costo total, la persona jurídica o natural que lo financió y el objeto de este.

10



Capítulo II

Derechos, deberes y prohibiciones de las autoridades y cabilderos

Artículo 10°. Derechos de las autoridades. Son derechos de las autoridades, en relación con el cabildeo:

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

Artículo 11. Obligaciones de las autoridades. Son obligaciones de las autoridades, en relación con el cabildeo y en los términos señalados por la presente ley:

- Verificar oportunamente que la persona que realice contactos con ella con el fin de llevar a cabo actividades de cabildeo se encuentre registrada en el Registro Público de Cabilderos.
- Validar y corregir la información registrada por los cabilderos sobre los contactos que hubieren mantenido;
- Denunciar ante las autoridades competentes, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;
- Registrar la información requerida por esta ley sobre viajes;
- Promover la participación de los interesados en las decisiones públicas a su cargo, garantizar la igualdad de oportunidades, transparencia e integridad en los procesos de toma de decisiones públicas;
- Abstenerse de intervenir y promover el ejercicio de cabildeo cuando se presenten conflictos de intereses.

Parágrafo. Cuando la información registrada por los cabilderos sea errónea, las autoridades las devolverán por medio de la plataforma del Registro Público de Cabilderos, y les otorgarán un plazo de cinco (5) días para que realicen la respectiva corrección.

11



Artículo 12. Prohibiciones para las autoridades. Las autoridades deberán abstenerse de establecer comunicaciones para actividades de cabildeo con personas no inscritas en el Registro Público de Cabilderos.

Así mismo, a las autoridades les estará prohibido recibir cualquier tipo de regalos, dádivas u ofrenda de personas naturales o jurídicas que puedan tener intereses en las decisiones que estas adopten en ejercicio de las funciones constitucionales o legales.

Artículo 13 Derechos de los cabilderos. Son derechos de los cabilderos:

- Acceder al Registro Público de Cabilderos y registrar su información;
- Contactar a las autoridades listadas en la presente ley;
- Ingresar a las instalaciones de las entidades a las cuales pertenecen las autoridades, dentro de las limitaciones de circulación establecidas por cada entidad.

Artículo 14. Obligaciones de los cabilderos. Son obligaciones de los cabilderos, en relación con el cabildeo:

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

Artículo 15. Prohibiciones para los cabilderos. A los cabilderos les estará prohibido:

- Iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el Registro Público de Cabilderos;

12



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

Título II

Régimen Sancionatorio

Capítulo I

Régimen Disciplinario de los Cabilderos

Artículo 16. Normas Aplicables. El régimen disciplinario para los cabilderos comprende la determinación de la competencia sancionatoria, el catálogo especial y la clasificación de las faltas imputables, el catálogo especial de sanciones y los criterios de graduación de las sanciones.

Para el desarrollo de las investigaciones y la imposición de las sanciones, la Procuraduría General de la Nación adelantará el procedimiento establecido en la Ley 1952 de 2019 y las normas que la modifiquen, sustituyan o complementen.

Artículo 17. Competencia sancionatoria. Modifíquese el inciso primero artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; a quien adelanten actividades de cabildeo ante autoridades públicas y a los auxiliares de la justicia”

Artículo 18. Faltas disciplinarias de los cabilderos. Constituye falta disciplinaria de los cabilderos y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquier conducta que conlleve al incumplimiento de obligaciones y violación a las prohibiciones, previstas en los artículos 14 y 15 de la presente ley, sin estar amparados por alguna de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, o la norma que lo sustituya, modifique o complemente.

13



Artículo 19. Clasificación de las faltas disciplinarias de los cabilderos. Las faltas disciplinarias de los cabilderos son leves, graves y gravísimas. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en esta ley. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

- La forma de culpabilidad.
- La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
- La reincidencia en la conducta.
- Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciará teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el cabildero o de la que se derive de la naturaleza de su encargo cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, o si fue inducido por un cliente o autoridad.
- Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.

Parágrafo. Las faltas leves de los cabilderos solo son sancionables a título de dolo. Las faltas graves de los cabilderos solo son sancionables a título de dolo o culpa gravísima. Las faltas gravísimas de los cabilderos serán sancionables a título de dolo o culpa grave o gravísima.

Artículo 20. Faltas gravísimas de los cabilderos. Las faltas graves serán sancionables a título de dolo o culpa grave o gravísima. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:

- Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad u omitir información que tenga incidencia en la decisión tomada por la autoridad obligada;
- Omitir, alterar o consignar información falsa en el Registro Público de Cabilderos;
- Iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el Registro Público de Cabilderos;
- Defender o representar simultáneamente intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas;
- Adelantar actividades de cabildeo ante entidades en donde prestaron su servicio como funcionarios o contratistas dentro de los dos años anteriores al ejercicio de la actividad;

14



- 6. Hacer uso de información sujeta a reserva legal de la cual llegaren a tener conocimiento en su trato con las autoridades, incluso si esta puede representar un beneficio para su cliente;
- 7. Ofrecer a la autoridad ante la que se ejerce la actividad de cabildeo, directa o indirectamente, dádivas o promesas remuneratorias con ocasión o por razón del proceso de toma de decisión de competencia del servidor público.

Artículo 21. Clases y límites de las sanciones disciplinarias. El cabildero que incurra en las faltas disciplinarias estará sometido a las siguientes sanciones:

- 1. La publicación de la información relativa a la infracción para todo tipo de faltas.
- 2. La obligación de terminar la conducta contraria, o dar cumplimiento inmediato a la conducta omitida, según fuere el caso, para todo tipo de faltas.
- 3. Amonestación escrita, para las faltas leves.
- 4. Cancelación de la inscripción en el Registro Público de Cabilderos hasta por un (1) año, para las faltas leves.
- 5. Cancelación de la inscripción en el Registro Público de Cabilderos de uno (1) a cinco años (5), para las faltas graves y gravísimas.
- 6. Multa de entre diez (10) y ciento ochenta (180) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para las faltas graves y gravísimas.

Parágrafo. Los recursos provenientes de la imposición de las multas definidas en la presente ley tendrán como destinación la financiación de la implementación y ejecución del Registro Público de Cabilderos.

Artículo 22. Criterios para la graduación de la sanción. La cuantía de la multa y el término de duración de la cancelación de la inscripción en el Registro Público de Cabilderos se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Atenuantes:

- a. La confesión de la falta o la aceptación de cargo;

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª No. 8-68 Of. 228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano.publico@gmail.com



- b. Haber por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado y;
- c. La situación económica del sancionado.

2. Agravantes:

- a. Haber sido sancionados disciplinariamente en razón a una falta cometida con ocasión de su actividad de cabildero dentro de los cinco (5) años anteriores de la comisión de la conducta que se investiga. Las sanciones de las faltas leves dolosas de que trata el numeral 3º del artículo 21 de la presente ley se tendrá como agravante si fue impuesta en los tres (3) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.
- b. Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;
- c. El grave daño social de la conducta;
- d. La afectación a derechos fundamentales;
- e. La naturaleza de los perjuicios causados.

Capítulo II

Régimen Disciplinario de las Autoridades

Artículo 23. Falta grave para las autoridades. Será falta disciplinaria grave para los servidores públicos descritos como autoridades obligadas en la presente ley, la incursión en las conductas prohibidas o la omisión del cumplimiento de las obligaciones que establezca la regulación legal sobre esta materia y será sancionada bajo el procedimiento disciplinario vigente.

Título III

Informes y Reglamentación del Registro Público de Cabilderos

Artículo 24. Reporte al Congreso de la República. La Defensoría del Pueblo deberá producir un informe anual para el Congreso de la República, el cual podrá hacer parte del informe de que trata el numeral 7º del artículo 282 de la Constitución Política, con los resultados de la implementación del Registro Público de Cabilderos, el número de investigaciones iniciadas y el número de sanciones impuestas. Además, incluirá las demás informaciones que a su juicio resulten pertinentes para ilustrar al Congreso de la República sobre la eficacia y eficiencia de la norma y las recomendaciones necesarias para su optimización.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª No. 8-68 Of. 228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano.publico@gmail.com

Asimismo, la Procuraduría General de la Nación, en el marco del informe anual para el Congreso de la República de que trata el numeral 8º del artículo 277 de la Constitución Política deberá detallar el número de investigaciones iniciadas y el número de sanciones impuestas. Además, incluirá las demás informaciones que a su juicio resulten pertinentes para ilustrar al Congreso de la República sobre oportunidades de mejora del régimen disciplinario previsto en la presente ley.

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

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

Artículo 26. Vigencia. La presente ley rige desde de la fecha de su promulgación, sin perjuicio de las obligaciones asociadas al Registro Público de Cabilderos que entrarán en vigor un año después de su promulgación.

Cordialmente,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

ARIEL ÁVILA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República
Coalición Alianza Verde Centro Esperanza

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia



CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Senador de la República
Partido Alianza Verde

IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Presentación y síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley busca:

- i) Crear una herramienta para aumentar la transparencia y
- ii) Fomentar la participación y el control ciudadano de las decisiones y discusiones de las autoridades públicas, por medio de la regulación del cabildeo y de la creación del Registro Público de Cabilderos, en el cual deberán inscribirse todas las personas que gestionen intereses particulares ante tales autoridades, tanto del orden nacional como territorial.

La inscripción en el Registro, su verificación y control será una obligación tanto para los cabilderos como para las autoridades públicas, cuyo incumplimiento será susceptible de sanción.

La Defensoría del Pueblo en tanto ente autónomo e independiente y garante de los derechos humanos de todos los residentes en Colombia desempeñará el papel de administradora del Registro Pública de Cabilderos.

Con lo anterior se pretende que, mediante una herramienta virtual, gratuita y de fácil acceso, todos los ciudadanos puedan conocer quién se reúne con las autoridades públicas, para qué y bajo cuáles circunstancias.

Este proyecto recoge los contenidos, motivaciones y principios de otros proyectos similares presentados con anterioridad por distintos partidos políticos, como se mostrará en el acápite de "Antecedentes", que no han culminado su trámite legislativo por archivo o retiro, y que han sido importantes avances que nos permitimos recoger, reconociendo su trabajo y autoría, como es el caso del Proyecto 097 de 2014 de los Senadores Carlos Fernando Galán, Iván Duque, Rosmery Martínez, Juan Manuel Galán y Angélica Lozano o el Proyecto 150 de 2018 de los Senadores José David Name Cardozo y Rodrigo Lara Restrepo, entre los más recientes.

Resulta pertinente retomar este proyecto como una respuesta a las solicitudes ciudadanas de tomar medidas en contra de la corrupción que fue expresada entre otras, en la Consulta Popular Anticorrupción que el 26 de agosto de 2018 preguntó a los colombianos sobre la implementación de 7 propuesta, dentro de las que, si bien no se encontraba esta, si recoge el espíritu contra la opacidad pública expresada en la Consulta por más de 11 millones de votantes.

20

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª, No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano.publico@gmail.com



2.2. Contenido del proyecto

El Proyecto de Ley consta de 26 artículos con los siguientes temas:

- Artículo 1º. *Objeto.*
- Artículo 2º. *Definiciones.*
- Artículo 3º. *Autoridades obligadas.*
- Artículo 4º. *Actividades no consideradas como cabildeo.*
- Artículo 5º. *Registro Público de Cabilderos.*
- Artículo 6º. *Información sobre viajes de autoridades.*
- Artículo 7º. *Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos.*
- Artículo 8º. *Validación del registro del interés promovido, defendido o representado.*
- Artículo 9º. *Huella de cabildeo.*
- Artículo 10º. *Derechos de las autoridades.*
- Artículo 11. *Obligaciones de las autoridades.*
- Artículo 12. *Prohibiciones para las autoridades.*
- Artículo 13 *Derechos de los cabilderos.*
- Artículo 14. *Obligaciones de los cabilderos.*
- Artículo 15. *Prohibiciones para los cabilderos*
- Artículo 16. *Normas Aplicables.*
- Artículo 17. *Competencia sancionatoria.*
- Artículo 18. *Faltas disciplinarias de los cabilderos.*
- Artículo 19. *Clasificación de las faltas disciplinarias de los cabilderos.*
- Artículo 20. *Faltas gravísimas de los cabilderos.*
- Artículo 21. *Clases y límites de las sanciones disciplinarias.*
- Artículo 22. *Criterios para la graduación de la sanción.*
- Artículo 23. *Falta grave para las autoridades.*
- Artículo 24. *Reporte al Congreso de la República.*
- Artículo 25. *Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos.*
- Artículo 26. *Vigencia.*

2.3. Antecedentes Legislativos

Como se mencionó en la Presentación, este proyecto retoma en gran medida los contenidos de otras iniciativas legislativas anteriores que se mencionan a continuación, dándoles un especial reconocimiento por su aporte al actual proyecto:

- Proyecto de Ley Senado: 068 de 2009 "por la cual se desarrolla el artículo 144 de la Constitución Política y se reglamenta las actividades de cabildeo", de autoría de la Senadora Elsa Gladys Cifuentes, presentado el 11 de agosto de 2011 y archivado por retiro de la autora el 1 de diciembre de 2009.
- El Representante a la Cámara Alfredo Deluque Zuleta, radicó los Proyecto de ley números 067 de 2010 Cámara y 150 de 2014 Cámara, "por el cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones", en ambas ocasiones el proyecto de ley fue archivado.
- Proyecto de Ley Senado: 094 de 2014 "por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos", de autoría del Senador Carlos Fernando Galán Pachón, presentado el 24 de septiembre de 2014 y archivado por tránsito de legislatura luego de ser aprobado en primer debate.
- Proyecto de Ley No. 97 de 2016 Senado/296 de 2017 Cámara, "por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones", de autoría de los Senadores Carlos Fernando Galán, Iván Duque, Rosmery Martínez, Juan Manuel Galán y la Representante Angélica Lozano. Fue presentado el 10 de agosto de 2016, aprobado en primer debate el 19 de octubre de 2016, el 17 de mayo de 2017 en segundo debate y archivado por tránsito de legislatura.
- Proyecto de Ley 185 de 2018, "por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones. [Regula el cabildeo]", de autoría de los Representantes Fabio Fernando Arroyave Rivas, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Carlos Julio Bonilla Soto, Andrés David Calle Aguas, Nilton Córdoba Manyoma, Henry Fernando Correa Herrera, José Luis Correa López, Juan Diego Echavarría Sánchez, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Edgar Alfonso Gómez Román, Harry Giovanni González García, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Victor Manuel Ortiz Joya, Flora Perdomo Andrade, Juan Carlos Reinales Agudelo, Juan Fernando Reyes Kuri, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Alejandro Alberto Vega Pérez y John Jairo Cárdenas Morán; radicado el 2 de octubre de 2018, fue publicada la primera ponencia, pero archivado por tránsito de legislatura.
- Proyecto de Ley Senado: 150 de 2018 "por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos", de autoría de los Senadores José David Name Cardozo, Rodrigo Lara Restrepo, fue presentado el 18 de septiembre de 2018, y fue archivado por tránsito de legislatura.

2.4. Justificación

22

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª, No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano.publico@gmail.com

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª, No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano.publico@gmail.com



Contexto Internacional

Desde el 2012 Colombia hace parte de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) una iniciativa multilateral voluntaria en la que participan más de 70 países, creada el 20 de septiembre de 2011 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Declaración sobre Gobierno Abierto, que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos, mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y uso de nuevas tecnologías, que logren generar cambios concretos y visibles.

En este momento Colombia se encuentra como país en la construcción del IV Plan de Estado Abierto. En los diferentes análisis que se han realizado frente a la reducción del riesgo por corrupción en los Estados, encontramos que la OCDE formuló en 2018 el Plan de Acción: "Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe" en el cual presentan una serie de acciones para avanzar en un esfuerzo coordinado para mejorar la confianza en las instituciones públicas en toda la región, aumentar la rendición de cuentas de los Estados hacia sus ciudadanos, y establecer una cultura de integridad entre los sectores público, privado y la sociedad en general.

Este Plan de acción OCDE-LAC sobre integridad y anticorrupción es el resultado de la Tercera Reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, Perú, del 18 al 19 de octubre de 2018, titulada "Integridad para el buen gobierno: de los compromisos a la acción", la cual reunió a altos funcionarios de Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, México, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay y representantes de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Mundial, del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de la Secretaría Iberoamericana (SEGIB), de IDEA Internacional y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

Entre las acciones que se ejemplifican para mitigar el riesgo de la captura política encontramos las siguientes frente a la regulación del Cabildeo:

- Evaluar la definición de los grupos de cabildeo y de sus actividades (y legislar consecuentemente) para garantizar que el marco sea sólido y exhaustivo y que se eviten las malas interpretaciones.
- Hacer pública la información sobre las actividades de cabildeo, incluyendo quiénes son los lobistas, en nombre de quién actúan, sobre quiénes cabildean, qué problemas tratan y qué resultados esperan obtener.

23

- Reforzar el cumplimiento de los reglamentos sobre las actividades de cabildeo y los códigos de conducta de los lobistas. Aplicar sanciones tanto a funcionarios públicos como a lobistas por conductas indebidas.
- Realizar una evaluación periódica de los costos y beneficios para los gobiernos y los lobistas. Esto podría contemplarse en el marco jurídico. La recolección de datos es crucial para garantizar que el marco de actividades de los grupos de cabildeo cumpla su objetivo previsto.

- Sensibilizar sobre la normativa relativa a los grupos de cabildeo en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto para abordar la percepción negativa de las actividades de los lobistas y promover la transparencia en sus actividades.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2020 revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso contra la corrupción y como las acciones para mitigar la propagación del Covid-19 ha afectado los procesos de transparencia en los países. El análisis sugiere que, para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones. Colombia obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 ocupando el puesto 92 entre 180 países evaluados.

El informe incluye las siguientes recomendaciones generales para todos los países para combatir la corrupción:

- Reforzar los órganos de supervisión
- Procesos de contratación abiertos y transparentes
- Defender la democracia y fomentar el espacio público
- Publicar datos pertinentes y accesibles

Los gobiernos deben promover un acceso transparente y amplio a los procesos de toma de decisiones, y consultar a una diversidad de grupos, más allá de los lobistas acaudalados y de unos pocos intereses privados. Por tanto, la información sobre las actividades de lobby debe ser pública y accesible.

Así mismo Colombia se encuentra comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en este caso el presente proyecto de Ley se relaciona directamente con el #16 que plantea la promoción de la "Paz, Justicia e Instituciones sólidas". Siendo así la transparencia y el acceso a la información, pilares de los sistemas democráticos, que guían la gestión de las instituciones públicas, que habilitan la participación ciudadana y un control efectivo, reduciendo los riesgos de la corrupción al interior de las entidades.

En este mismo sentido, la organización Transparency International en 2019 generó el documento *Recommendation on Lobby for OGP Action Plans*, en el cual hacen énfasis en que al regular el lobby, los gobiernos pueden proteger la integridad de la democracia y renovar la confianza pública en el estado y que el verdadero reto es prohibir actividades injustas y poco éticas mientras se

24



facilitar un acceso público transparente y equitativo a la formulación de políticas. Para esto recomiendan tres acciones principales:

- Establecer un registro público obligatorio de datos abiertos de registros de interacciones entre cabilderos y funcionarios públicos.
- Crear canales abiertos, equitativos y receptivos para la consulta pública de las políticas públicas.
- Introducir códigos de conducta obligatorios para funcionarios y grupos de presión y garantizar que existan sanciones apropiadas para el incumplimiento.

A partir del Acto Legislativo 01 de 2009 se estableció en su artículo 7º, y consecuentemente en el artículo 144 de la Constitución, el mandato de regular el cabildeo, en concordancia con el derecho a la información que tienen los particulares y como corolario de la democracia participativa, el derecho de los particulares de influir en las decisiones de las autoridades debe ser garantizado y para su efectiva garantía se hace necesaria su regulación.

De acuerdo con el documento de "Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby" publicados en 2015 como resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil e impulsado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, la regulación del lobby o cabildeo busca:

"(...)asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el lobby en los procesos de toma de decisiones, así como rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan. La regulación del lobby debe procurar generar un terreno más equilibrado, que permita a todos los actores participar en el proceso de toma de decisiones en condiciones de igualdad, y es necesario que existan mecanismos específicos para evitar que posibles conflictos de intereses influyan en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, es importante destacar que la regulación es solamente uno de los elementos que debe reunir una estrategia para garantizar un lobby justo: el cumplimiento de cualquier regulación pero también la voluntad de todos los actores involucrados de tener un comportamiento ético, serán cruciales para propiciar un entorno donde el lobby y las decisiones sobre asuntos públicos se lleven a cabo de manera ética y justa".

Además, señala una serie de principios que recogen el sentir del presente proyecto de ley, estos son:

- El lobby es una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático.
- Existe un interés público significativo en asegurar la transparencia e integridad del lobby, así como la diversidad en la participación y la contribución a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.

25

- Todas las medidas regulatorias que se adopten para asegurar estos objetivos deberán ser proporcionadas, adecuadas para el fin perseguido y no obstaculizar los derechos individuales de reunión, libertad de expresión y petición al gobierno.

Asimismo, la OCDE también ha desarrollado una guía de principios para la transparencia y la integridad del cabildeo, los cuales están principalmente dirigidos a los miembros que componen esta organización, como es el caso de Colombia. En un documento de diez (10) principios, la OCDE determinó una definición del cabildeo o lobby entendida como la comunicación oral o escrita con un funcionario público para influir en la legislación, las políticas o las decisiones administrativas, que a menudo se centran en el poder legislativo a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, también tiene lugar en el poder ejecutivo, por ejemplo, para incidir en la adopción de normativas o en el diseño de proyectos y contratos. En consecuencia, el término funcionarios públicos incluye a los servidores públicos y civiles, empleados y titulares de cargos públicos en los poderes ejecutivo y legislativo, sean electos o designados¹.

Asimismo, este ha sido un asunto que ha tratado la Comisión Europea. Dicho organismo reconoce la importancia de este proyecto de cara a fortalecer los índices de transparencia en los países que integran la comisión. El cabildeo es necesario, pero un elemento indispensable al mismo es la necesidad de que haya apertura y amplio acceso a la información para garantizar que la transparencia pueda materializarse en formas de participación democrática amparadas por el Estado Social de Derecho. Al respecto la Comisión determinó que "cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una representación equilibrada, evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. La transparencia es, a su vez, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos ... en la vida democrática..."²

Experiencias internacionales³

- Estados Unidos. El Lobbying Disclosure Act (LDA) tiene como objetivo principal hacer transparente la actividad de los cabilderos profesionales. Esta obliga a registrarse a más tardar 45 días después de haber realizado un contacto de lobby o estar empleado o contratado para hacer un contacto de cabildeo. Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto de la misma.

¹ Al respecto, revisar OECD Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Disponible en línea: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

² Al respecto revisar: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³ Al respecto revisar: <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/132/132>

26



Asimismo, se prevé la obligación de presentar un informe trimestral, el cual contiene: el nombre del titular del registro, el nombre del cliente, y cualquier cambio o actualización de la información facilitada en el registro inicial; una lista de los empleados del solicitante de registro que actuaron como grupos de presión en nombre del cliente, una descripción de los intereses, si los hubiere, de cualquier entidad extranjera, en el caso de una firma de cabildeo, un estimado de buena fe de la cantidad total de todos los ingresos del cliente (incluido el pago al titular de cualquier otra persona para actividades de cabildeo en nombre del cliente). Las sanciones establecidas por violaciones al LDA son una multa civil de no más de 200 mil dólares, dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación, y prisión de hasta 5 años.

• **Perú.** Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (LGI) firmada el 11 de julio de 2003, así como el Reglamento de la Ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (RLGI). En esta Ley se prevé la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses, el cual se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el cual otorga un número de registro con duración de dos años, previo pago. Los actos de gestión que se realicen deben quedar inscritos obligatoriamente. Cada seis meses, el gestor profesional acreditado deberá presentar un informe escrito con carácter de declaración jurada, que en términos generales deberán contener la relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado, datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactadas por el ejercicio de su actividad de gestor profesional. Se realizarán informes semestrales en donde se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados. Dichos informes deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de los meses mencionados. Las sanciones establecidas prevén amonestación, multa, suspensión de licencia, cancelación de licencia e inhabilitación perpetua

• **México.** En 2010 se incluye en el Reglamento del Senado en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende Otras Actividades del Senado, en los artículos 298 y 299, regula las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. Se establece o establece la obligación por parte de las comisiones y los senadores, de informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses. Por otra parte se prohíbe tanto a los senadores como a su personal de apoyo, aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado, toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

El presente proyecto de Ley y sus definiciones se basan también en los 38 estándares internacionales para la regulación del Lobby, los cuales reflejan el trabajo en conjunto de la sociedad civil y liderado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation

27

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª. No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano_publico@gmail.com



empezó a crecer más vigorosa y apresuradamente. El Índice de Percepción de la Corrupción 2021, publicado en enero de 2022, revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso contra la corrupción y como las acciones para mitigar la propagación del Covid-19 ha afectado los procesos de transparencia en los países. El análisis sugiere que, para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones. Colombia obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 ocupando el puesto 92 entre 180 países evaluados.

Es pertinente aclarar que el nivel y la regulación varían en cada país de la región. Según la información publicada por el portal Nueva Sociedad⁴, en 2017 solo en Chile y Perú hay una legislación con algunos rasgos equivalentes al Lobbying Disclosure Act de Estados Unidos.

Como se referenció antes, también México tiene legislación al respecto, pero es un capítulo dentro de los reglamentos interiores de las cámaras del Congreso de la Unión. En Argentina hay un decreto presidencial para regular la gestión de intereses en el Poder Ejecutivo. Los demás países no tienen legislación sobre el lobby, pero en casi todos, así como en los mencionados, hay proyectos de ley al respecto y la actividad ha venido creciendo en magnitud. También cabe resaltar que en la mayoría de los países se ha comenzado a generar mecanismos legales y prácticas para hacer más transparentes la gestión pública y los procesos legislativos. De igual forma, comenzaron a tipificar delitos como el tráfico de influencias, la corrupción y el nepotismo, entre otros.

Como lo recogió el Proyecto de Ley 150 de 2018⁵, en todo el mundo, actualmente catorce (14) países cuentan con un marco regulatorio para la práctica del cabildeo: Estados Unidos, Canadá, Alemania, Australia, Francia, Polonia, Hungría, Lituania, Israel, Perú, Taiwán, México, Chile y Reino Unido.

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

Así las cosas, el enfoque pragmático del Reino Unido se basa en un cierto análisis costo-beneficio sobre los resultados que podría esperarse de la regulación expresa (estatutaria) y los costos de implementar y administrar un sistema burocrático de control a los grupos y firmas de lobby. En Canadá existe una ley regulatoria desde el año 1989, en ella, se creó el registro de cabilderos a nivel federal, que comprende el cabildeo ante la Rama Ejecutiva y la Legislativa. En 1995 esta ley

⁴ Disponible en: <https://nuso.org/articulo/los-lobbies-en-america-latina-entre-el-poder-y-la-presion/>

⁵ “Por medio del cual se regula el Cabildeo y se crea el Registro Nacional de Cabilderos”.

29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª. No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano_publico@gmail.com



y Open Knowledge International. Así como las modificaciones sugeridas luego de la audiencia pública que tuvo lugar el 25 de septiembre de 2020 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

2.5. Marco Jurídico colombiano sobre Cabildeo

Si bien en Colombia no existe una regulación integral en materia de cabildeo, varias normas se han referido al tema:

- Constitución Política, artículo 144, inciso 2º:
Artículo 144 (Modificado por el artículo 7º, Acto Legislativo 01 de 2009. El nuevo texto es el siguiente). Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley.
- Ley 1474 de 2011, Capítulo IV:
CAPÍTULO IV - Regulación del lobby o cabildeo
Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria.
- Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, “por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas”.
- Resolución MD-0813 de 2012 de la Cámara de Representantes, “por la cual se modifica la Resolución MD-2348 de 2011 - registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas”.
- Ley estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Ley 2013 de 2019 “Por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes y rentas y el registro de los conflictos de interés”.
- Decreto Sectorial de TIC 1078 de 2015, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia
- Lo anterior sumado a la Política Pública Integral Anticorrupción y los tres Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto.

2.6. La necesidad de regular el cabildeo o lobby

El cabildeo o lobby en América Latina ha estado creciendo en los últimos 30 años. Cuando los países de la región comenzaron a transitar el camino hacia la democracia, el lobby profesional

28

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª. No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano_publico@gmail.com

fue enmendada para incluir un código de conducta para cabilderos, ampliar la definición de cabildero y extender sus obligaciones de divulgación.

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

En 2005, Polonia estableció su propio marco regulatorio con el objetivo de brindar transparencia en el diseño de políticas públicas, creando además un registro de cabilderos y un régimen sancionatorio para cabilderos.

En 2009, Francia expidió un Código de Conducta para cabilderos. En el Reino Unido la manera de abordar el lobby es diferente a los anteriores países. Cuenta con Códigos de Conducta parlamentaria, y buena parte del enfoque sobre la materia ha sido entregado a la autorregulación de los propios grupos de lobby.

Parte de este debate ha sido desarrollado por el Comité de los Estándares de la Vida Pública, en su primer reporte en 1995, y en el sexto de 2000, ha rechazado el establecimiento de una regulación estatutaria en la materia, como asimismo la imposición de un registro obligatorio y un Código de Conducta único para lobby. Asimismo, las autoridades de Gobierno (ministros y servidores civiles) cuentan con una guía de conducta para sus contactos con estos.

Este análisis comparado permite encontrar elementos comunes en las regulaciones: delimitación de los conceptos sobre la actividad, diferenciación entre quienes ejercen la actividad como un servicio a terceros y las que lo desarrollan para sus propias organizaciones, la existencia de un registro obligatorio y de un régimen sancionatorio. Este ha sido el resultado de muchos años de maduración y de la participación de muchos grupos políticos y gobiernos, que progresivamente alimentaron la reflexión y el debate, como en el caso de Colombia, en donde desde hace más de 12 años se realizan discusiones sobre este tema en el Congreso.

Todo ello, permite concluir que la regulación del cabildeo no solo se justifica desde la norma constitucional nacional, sino, además, desde las tendencias mundiales y la necesidad de abrir las puertas a las nuevas formas de participación democráticas usando las herramientas que la tecnología actual otorga.

3. Fuentes consultadas

- Estándares internacionales para la regulación del lobby - Hacia una mayor transparencia, integridad y participación. Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge. 2015. Disponible en:

30

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª. No. 8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozano_publico@gmail.com



http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_E_S.pdf

- Regulación del lobby en América Latina - Entre la transparencia y la participación. Nueva Sociedad. 2018. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/regulacion-del-lobby-en-america-latina/>
- Análisis internacional del cabildeo y su regulación: una meta de transparencia. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. 2018. Disponible en: https://centrogilbertobosques.senado.gov.mx/docs/AI_Reg-Cabildeo_161018.pdf
- Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. Revista Chilena de Derecho, vol. 35 N°1, pp. 107-134 [2008]. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372008000100005
- Proyecto de Ley Senado 068 de 2009 "por la cual se desarrolla el artículo 144 de la Constitución Política y se reglamenta las actividades de cabildeo".
- Proyectos de ley 067 de 2010 Cámara y 150 de 2014 Cámara, "por el cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones".
- Proyecto de Ley Senado: 094 de 2014 "por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos".
- Proyecto de Ley No. 97 de 2016 Senado/296 de 2017 Cámara, "por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones".
- Proyecto de Ley 185 de 2018, "por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones. [Regula el cabildeo]".
- Proyecto de Ley Senado: 150 de 2018 "por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos".

4. Conflictos de intereses – Artículo 291 de la ley 5 de 1992

El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificada por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo

31

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª No.8-68 Of.228 tel: 382300 ext. 3440 – 3132 Bogotá D.C.
E-mail: angelicalozanopublico@gmail.com

grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto es fortalecer la transparencia en el ejercicio de construcción de políticas públicas y marcos normativos por autoridades públicas, estableciendo un régimen de vigilancia por la Procuraduría General de la Nación, y el cual termina potencializando la participación ciudadana, genera un beneficio que redundará en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

De los honorables Congresistas,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

ARIEL ÁVILA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República
Coalición Alianza Verde Centro Esperanza

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

Partido Alianza Verde

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde

Partido Alianza Verde

IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Senador de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 02 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.087/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL EJERCICIO DEL CABILDEO Y SE CREA EL REGISTRO PÚBLICO DE CABILDEROS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, ARIEL ÁVILA, HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, JONATHAN FERNEY PULIDO, INTI RAUL ASPRILLA REYES, IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ, ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ; y los Honorables Representantes HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ, SANTIAGO OSORIO MARIN, CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO, JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES, JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA, DANIEL CARVALHO MEJÍA, CAROLINA GIRALDO BOTERO, ALEJANDRO GARCÍA RIOS. 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.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 02 DE 2022

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

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyecto: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso – Teléfonos 3825381 3825186

PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establece el formato de sentencias de lectura fácil y se dictan otras disposiciones.



Proyecto de Ley No. ____ de 2022 "Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".

PROYECTO DE LEY No. __ DE 2022

"Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República de
Colombia Decreta:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el formato de sentencia de lectura fácil que tendrá aplicación en todas las jurisdicciones y especialidades del Estado colombiano, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y administrativas y en los procesos arbitrales.

Artículo 2°. Formato de Sentencia de Lectura Fácil. Toda persona tiene derecho a comprender de manera accesible y sencilla los motivos y el contenido de las decisiones que tomen los jueces o funcionarios administrativos en los casos en los que sean parte o tengan interés.

Los funcionarios competentes deberán elaborar, junto con el formato tradicional de sentencia o decisión, uno de lectura fácil utilizando lenguaje no técnico, directo, cercano, sencillo y claro que tendrá igual valor y efectos. Los formatos de sentencia de lectura fácil deberán ser utilizados como mínimo en los siguientes procesos o actuaciones:

- En los que se involucren los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- En los que tengan parte personas en condición de discapacidad.
- En los que tengan parte personas migrantes y sujetas a protección internacional.
- En los que se involucren los derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, afrocolombianos, rom, raizales y palenqueros.
- En los que por las características y condiciones sociales de alguna de las partes así lo amerite.
- En los casos que por su importancia y trascendencia social sea necesaria el conocimiento de la comunidad.
- Los demás que determine el juez, funcionario o la ley.

Parágrafo 1. También se deberá usar el formato de fácil lectura en todas aquellas decisiones que le pongan fin al proceso o que no le den la razón al interesado.

Artículo 3°. Formato de Lectura Fácil. El formato de sentencia de lectura fácil deberá adaptarse e individualizarse a las necesidades y capacidades de la persona en el caso concreto, privilegiando párrafos cortos, evitando lenguaje técnico y conceptos abstractos. La autoridad judicial o administrativa se apoyará en formatos audiovisuales, sistemas de lectura y escritura basados en signos, imágenes y ejemplos ilustrativos.

El Consejo Superior de la Judicatura, o la entidad que la sustituya o complementa, prestará el apoyo técnico, administrativo y humano para asegurar que todos los

jueces y magistrados del país implementen el formato de sentencias de lectura fácil en los términos de la presente ley.

Artículo 4°. Reglamentación y puesta en marcha. La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y con la participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia y organismos internacionales de protección de los derechos humanos definirán el protocolo de elaboración de las sentencias de fácil lectura. En ningún caso los protocolos serán un obstáculo para la fácil comprensión de las sentencias de fácil lectura en los términos de la presente ley. La ausencia del protocolo no será un obstáculo para la puesta en marcha de las sentencias de fácil lectura.

La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla impartirá un módulo sobre el concepto y aplicación de las sentencia de fácil lectura a los jueces y juezas en formación, para todas las jurisdicciones.

Artículo 5°. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

ANGÉLICA LOZANO
CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del
Cauca
Partido Alianza Verde

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la
Cámara
Partido Alianza Verde

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ
GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas



Proyecto de Ley No. ____ de 2022 "Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".

Carolina Giraldo

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

Fabian Díaz Plata

FABIAN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Cristian Danilo Avendaño Fino

CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

Alejandro García Ríos

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde

Iván Leonidas Name Vasquez

IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Jennifer Pedraza

JENNIFER PEDRAZA
Representante a la Cámara
Partido Dignidad

Juan Diego Muñoz Cabrera

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde

Daniel Carvalho Mejía

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por
Antioquia

Jaime Raúl Salamanca Torres

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla Reyes

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Senador de la República
Partido Alianza Verde

David Luna

DAVID LUNA
Senador de la República
Partido Cambio Radical

7

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Proyecto de Ley No. ____ de 2022 "Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. __DE 2022

"Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".

Nota: La presente exposición de motivos se escribió en formato de fácil lectura.

1. Objetivo y resumen del Proyecto.

El documento que estás leyendo se llama proyecto de ley. Las leyes son aquellas reglas que nos orientan a todos en nuestra vida diaria y que hacen posible que vivamos en comunidad. Todos los colombianos tenemos que respetar las leyes. Si alguna persona tiene un problema con otra, o rompe alguna ley, nos hemos puesto de acuerdo para que nuestras diferencias sean resueltas por los jueces. Los jueces en nuestra sociedad tienen una tarea muy importante porque deben solucionar nuestras diferencias siendo justos y equitativos.

Los jueces son personas que tienen un conocimiento muy especial y una forma de hablar muy particular. Pero, hay un problema, los jueces hablan y escriben muy distinto a cómo nos comunicamos la mayoría de las personas. Esto hace que no podamos comprender fácilmente lo que nos quieren decir. Comprender lo que nos dicen los jueces es muy importante porque son decisiones que pueden cambiar nuestra vida, que puede modificar la vida de nuestra familia y de nuestro país.

Este proyecto de ley quiere que se defiendan nuestro derecho a entender con facilidad lo que nos dicen los jueces. Esto significa que debemos entender qué es lo que está haciendo el juez, las razones por las que el juez escogió la solución en mi caso, pero también, entender cómo va a cambiar mi vida, la de mi familia o la del país luego de su decisión.

Si logramos como país ponernos de acuerdo en que todos tenemos derecho a comprender, daríamos un paso hacia adelante en la protección de los derechos que todos tenemos, empezando por el derecho a ver a los jueces como amigos y no como personas lejanas que utilizan un lenguaje extraño. Si los jueces son personas que buscan ser justas, el primer paso para para ser justo es asegurarse de que cualquier persona sin distinción pueda entender sus decisiones.

Por esto, este proyecto de ley busca que todas las decisiones de los jueces y de otras autoridades que pueden decidir sobre nuestros derechos, se escriban en una forma sencilla, accesible y usando palabras comunes a la forma como nos comunicamos.

2. Motivos que sustentan la propuesta.

Esta propuesta nos tuvo en cuenta a todos. La idea de respetar el derecho que todos tenemos a comprender las decisiones de los jueces comenzó a nivel mundial para asegurar que los niños, niñas y adolescentes y las personas que

8

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Proyecto de Ley No. ____ de 2022 "Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".

tienen algún tipo de discapacidad pudieran tener una versión más amigable de las decisiones de los jueces.

Esta no es solo una buena idea, es un deber que tiene el Estado colombiano por los compromisos que ha firmado con otros países¹. Todas las personas, sin importar su edad, sus condiciones físicas o mentales, su país de origen, su cultura o su posición en la sociedad tienen derecho a expresar su opinión y que sea tenida en cuenta en los aspectos que les preocupan o afecten. Pero, no es posible dar una opinión sobre algo que no entendemos.

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que las decisiones que puedan cambiar su vida o la de su familia estén escritas para que los puedan comprender. Su opinión debe ser tenida en cuenta.

Las personas que viven con alguna condición de discapacidad² física o mental tienen derecho a vivir en forma independiente y tener participación en sus vidas, de igual forma como lo hacen las demás personas. Por eso nuestra sociedad debe quitar todos los obstáculos para lograr esa independencia, comenzando porque comprendan las decisiones de los jueces.

Las personas que vienen de otros países³ y crecieron con maneras distintas de hablar y ver el mundo, también tienen derechos en nuestro país. Son seres humanos igual que nosotros, abandonar tu hogar es duro y tenemos el compromiso de asegurar que ellos tengan nuestra protección y ayuda. Los extranjeros tienen el derecho a comprender las decisiones que los afectan.

Las personas que tienen una forma de vida muy distinta a la nuestra como indígenas, afrocolombianos⁴, rom, palenqueros y raizales también tienen derecho a que respetemos su autonomía, pero en los casos en que nuestros jueces deban tomar decisiones que puedan afectarlos, deben ser tenidos en cuenta y para ello

¹ Esto se puede ver en los artículos 4, 12, 13 y 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño que Colombia se comprometió a respetar. También, lo podemos ver en otras decisiones como la Observación General No. 12 del Comité de Derechos del Niño que defiende el derecho de los niños, niñas y adolescentes a que se tomen en cuenta sus opiniones sobre los aspectos que les preocupan o les afectan.

² Esto se puede ver en el artículo 9, 13, 19, 21, 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que Colombia firmó y se obligó a que este grupo de personas tengan una accesibilidad universal en nuestra sociedad.

³ Colombia ha firmado múltiples compromisos internacionales que lo obligan a respetar los derechos humanos de todos y todas, sin importar el país de donde venimos, se destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo adicional. También, con la Ley 146 de 1994 se aprobó en nuestro país la Convención Internacional sobre los trabajadores migratorios y de sus familiares y su Comité que garantiza la protección de los extranjeros en nuestro país y el compromiso para preocuparnos por la manera como viven.

⁴ Colombia ha firmado compromisos con otros países para obligarse a respetar los derechos de los pueblos étnicos. El artículo 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obliga a Colombia a garantizar que los pueblos étnicos tengan protección contra la violación de sus derechos y por eso debemos facilitar para que puedan comprender y hacerse comprender antes los jueces.

9

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Proyecto de Ley No. ____ de 2022 "Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".

deben comprender las decisiones y procedimientos que hacen los jueces.

Para finalizar, es importante explicarles a los miembros del Congreso de la República, que son los encargados de hacer las leyes, que en nuestro país ya se han dado algunos avances para proteger el derecho de todos a comprender las decisiones de los jueces. En 2016⁵, en el caso de Silvia una adolescente con síndrome de Down y una condición llamada hipertiroidismo, su madre Consuelo les pidió a los jueces que el sistema de salud de nuestro país le realizara una cirugía muy importante para el bienestar de su hija. En el caso de Silvia los jueces no solamente protegieron su derecho a la salud, sino que les dio la orden a los médicos a usar textos de fácil lectura, con lenguaje sencillo y frases cortas y usar imágenes que se asemejen a los cuerpos reales de las personas con discapacidad, para que puedan generar procesos de autoidentificación y reconocimiento.

En 2021⁶, los jueces revisaron la Ley 1996 de 2019 y llegaron a la conclusión de que las personas que tienen algún tipo de discapacidad tienen el derecho a que se les apoye para que ellos puedan tener una vida independiente y por ello deben tomarse medidas para facilitar la comprensión de todas las decisiones y sus consecuencias.

En resumen, este proyecto de ley busca dar un primer paso para respetar el derecho de todos a comprender las decisiones de los jueces y de otras autoridades que decidan sobre nuestras vidas y derechos y responde a todos los compromisos que Colombia ha firmado con otros países y el mundo.

El mensaje que todos debemos entender todos es que no debería existir únicamente un formato de decisiones que sean de lectura fácil, sino que todas las decisiones que nos afecten deberían serlo.

3. Conflictos de intereses – Artículo 291 de la Ley 5 de 1992

El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe conformar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio

⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-573 del 19 de octubre de 2016. Juez: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-025 del 5 de febrero de 2021. Jueza: Cristina Pardo Schlesinger.

económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto fortalecer el derecho de todos los ciudadanos al acceso a la administración de justicia mediante la adopción del formato de sentencias de fácil lectura, genera un beneficio que redanda en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

De los honorables Congresistas,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

JONATHAN FERREY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo



Proyecto de Ley No. ____ de 2022 "Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".

DAVID LUNA
Senador de la República
Partido Cambio Radical

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

JENNIFER PEDRAZA
Representante a la Cámara
Partido Dignidad

FABIAN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde

CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Senador de la República
Partido Alianza Verde



SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 02 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.089/22 Senado **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL FORMATO DE SENTENCIAS DE LECTURA FACIL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, JONATHAN FERNEY PULIDO, FABIAN DÍAZ PLATA, IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ, INTI RAÚL ASPRILLA REYES, DAVID LUNA; y los Honorables Representantes DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, SANTIAGO OSORIO MARIN, JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ, CAROLINA GIRALDO BOTERO, JENNIFER PEDRAZA, JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA, CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO, DANIEL CARVALHO MEJÍA, ALEJANDRO GARCÍA RÍOS, JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES. 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.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 02 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyecto: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional - Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

CONTENIDO

Gaceta número 893 - lunes 8 de agosto de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley Estatutaria número 90 de 2022 Senado, por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera.	1
Proyecto de ley número 85 de 2022 Senado, por la cual se prohíben progresivamente las prácticas de entretenimiento cruel con animales y se dictan otras disposiciones.....	8
Proyecto de ley número 87 de 2022 Senado, por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos.	16
Proyecto de ley número 89 de 2022 Senado, por medio de la cual se establece el formato de sentencias de lectura fácil y se dictan otras disposiciones.	25