**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2020**

**“Por medio de la cual se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones”**

**(Ley de Lenguaje Claro)**

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y en la información pública transmitida a la ciudadanía.

**Artículo 2. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. **Lenguaje claro.** El lenguaje claro es un estilo textual y de presentación de los documentos producidos por las entidades, que se caracteriza por contenidos y estructuras concretas, y un diseño orientado al usuario para mejor lectura, comprensión y utilización por parte de las personas.

Un documento estará en lenguaje claro cuando su contenido y diseño le permitan a los destinatarios encontrar fácilmente lo que necesitan, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.

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

1. **Lectura fácil.** Es un método de adaptación de documentos e información compleja, dirigido al conjunto de la ciudadanía, pero con especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.

**Artículo 3.** Todas las entidades, públicas y privadas, del orden nacional, departamental, municipal y distrital, que tengan la obligación constitucional y legal de divulgar información pública deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro y lectura fácil en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno Nacional reglamentará en un término de seis (6) meses un mecanismo para que las entidades de la Rama Ejecutiva introduzcan en sus esquemas de publicación y comunicación, pautas de lenguaje claro y lectura fácil.

**Artículo 4. Objetivos del de Lenguaje Claro.** Las entidades del Estado deben utilizar un lenguaje claro en la comunicación con los ciudadanos. Son objetivos del lenguaje claro:

1. Reducir errores y aclaraciones innecesarias.
2. Reducir costos y cargas para el ciudadano.
3. Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas.
4. Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos.
5. Reducir el uso de intermediarios.
6. Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado.
7. Promover la transparencia y el acceso a la información pública.
8. Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana.
9. Fomentar la inclusión social de grupos con discapacidad, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.

**Artículo 5. Formación y capacitación.** Para cumplir con el propósito de la presente ley, las entidades públicas implementarán directrices de capacitación y formación a los servidores públicos. Las Universidades y organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los procesos de formación y capacitación.

**Artículo 6. Informes de seguimiento.** Los entidades del Estado deberán publicar anualmente en su página web un informe del estado de cumplimiento de la presente Ley.

**Artículo 7. Vigencia de la Ley.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **NUBIA LÓPEZ MORALES**  **Representante a la Cámara**  **Departamento de Santander** | **JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  **Representante a la Cámara**  **Departamento de Antioquia** |
| **ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Archipiélago San Andrés** | **EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN Representante a la Cámara Departamento de Santander** |
| **ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Guaviare** | **FABIO FERNANDO ARROYAVE R.**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Valle del Cauca** |
| **ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Valle del Cauca** | **JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Atlántico** |
|  |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2020**

**“Por medio de la cual se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones”**

**(Ley de Lenguaje Claro)**

**Problema y objetivo del proyecto**

El problema principal que buscamos resolver con la presente ley es la desconfianza y la distancia institucional que el lenguaje oscuro y difícil de comprender impone entre el Estado y sus ciudadanos.

En la relación entre personas y organizaciones (sean públicas o privadas) debe primar un diálogo y una comunicación eficaces en el que ambas partes se entiendan y nutran sus perspectivas. El lenguaje claro permite generar la confianza necesaria para construir ese diálogo, elimina las cargas administrativas innecesarias y funciona para solucionar los inconvenientes (vía trámites) que a diario formulan los ciudadanos.

De acuerdo con la bibliografía y la experiencia internacional revisada, el lenguaje claro permite la garantía de un derecho a comprender, necesario para que los individuos adquieran un conjunto de criterios mínimos para tomar decisiones sobre todo aquello que les afecta. Como se ha referido el catedrático de derecho administrativo español, Juli Pocen Solé, en el marco de los principios del buen gobierno y el derecho a una buena adminstración, las entidades tienen un deber intrínseco de hacerse comprender por los ciudadanos. Ello implica el uso de lenguaje claro.

El objetivo del proyecto es que la información pública sea accesible y oportuna, pero también clara y comprensible y que además contribuya a que el ciudadano pueda encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida, para el goce efectivo de sus derechos y para la satisfacción plena de sus necesidades.

**Antecedentes**

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

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

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

Seguidamente, en el año 2014, la expedición de la Ley 1712 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, contribuyó a la *«divulgación de la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaboración de formatos alternativos comprensibles»* para facilitar el uso de la información de las personas. La Corte Constitucional, cuando declaró su constitucionalidad en la Sentencia C-274 de 2013, señaló que *«no basta con informar. Las obligaciones que se le imponen a los sujetos que deben brindar información deben hacer un esfuerzo en centralizar y unificar la información que sea de interés público reduciéndola a un lenguaje sencillo y comprensible para los ciudadanos».*

Más recientemente, en julio de 2015, se publicó la “Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos colombianos”. El objetivo de la guía es que las entidades del Estado utilicen un lenguaje claro y efectivo en sus mensajes a la ciudadanía. La nueva publicación estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y da pautas sobre el manejo adecuado del lenguaje para comunicar de manera clara y efectiva las tareas que adelantan las distintas entidades públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” recoge, en sus bases, objetivos sobre el uso de un lenguaje claro en la administración pública pues considera que un Estado eficiente y moderno es aquel que se hace comprender plenamente por la ciudadanía.

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

Los contenidos de esta iniciativa legislativa recogen aquellos antecedentes con el ánimo de introducir en Colombia, vía legal, un enfoque de lenguaje claro, **y garantizar el derecho de las personas no solo a acceder a la información pública, sino también a comprenderla.**

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

**Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley**

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

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

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

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

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

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

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

*No habrá censura.*

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

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

*El secreto profesional es inviolable.*

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

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

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

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

***CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)****Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión*

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

*2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*

*a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*

*b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

***DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS****Artículo 19*

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

***PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS****Artículo 19*

*Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
3. *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
4. *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

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

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

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

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

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

*En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva.* (Subrayado fuera de texto).

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

**Conveniencia del proyecto de ley.**

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

**¿Qué es el lenguaje claro?**

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

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

El lenguaje claro puede ser utilizado en textos de diversas categorías: leyes y documentos gubernamentales, en áreas legales y del derecho, en el sector financiero, en los negocios y entidades que prestan atención a la ciudadanía así como también en textos de carácter científico. En Sudáfrica, por ejemplo, el Estatuto de Protección al Consumidor en su artículo 22 establece el “Derecho a la información en lenguaje claro y comprensible”. Por lo que se convirtió en obligación para las entidades del sector financiero entregar documentos al consumidor en lenguaje claro.

En 2010, Estados Unidos se convirtió en el primer país en legislar sobre la materia. El Congreso aprobó el “Plain Writing Act” para mejorar la efectividad y responsabilidad de las Agencias Federales hacia el público mediante la promoción de la comunicación clara desde el Gobierno para el uso y entendimiento del público.

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

**¿Cuáles son los beneficios del lenguaje claro?**

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

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

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

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

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

**El lenguaje claro en el legislativo**

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

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

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

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

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

**El lenguaje claro en Colombia**

En Colombia, el Gobierno ha encontrado que las entidades públicas deben utilizar lenguaje claro porque:

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

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

En el año 2018 el DNP lanzó un Curso de Lenguaje Claro para servidores públicos, pues encontró que el 90% de los colombianos considera que la Administración Pública no se comunica de manera clara y comprensible[[2]](#footnote-2).

La percepción de los ciudadanos respecto a la gestión de trámites y servicios provistos por las entidades del Estado manifiesta:

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

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

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

**Experiencia comparada**

* En Canadá, el Departamento de Educación recopiló experiencias de los departamentos gubernamentales en cuanto a las estrategias para adoptar lenguaje claro y editó una guía para promover su uso en todos los niveles de gobierno.
* En España, el Ministerio de Administraciones Públicas promovió el uso del lenguaje llano entre las agencias gubernamentales para construir una identidad plural, superando barreras que generan las diferentes lenguas que se hablan en ese país.
* En Estados Unidos, a partir del mandato presidencial de Bill Clinton, se han constituido redes de acción en varias instituciones del Gobierno Federal y en los gobiernos estatales con la intención de mejorar la comunicación y las normas que los ciudadanos deben acatar.
* En el Reino Unido, se han llevado a cabo proyectos para simplificar normas y trámites relacionados con el pago de impuestos y recientemente se ha impulsado el uso de lenguaje claro en la información contenida en las páginas gubernamentales.
* En Suecia, el Gobierno central a través del Ministerio de Justicia ha promovido la comunicación efectiva entre la administración pública y la sociedad por más de 30 años[[3]](#footnote-3).
* En América Latina se están fomentando Redes de Lenguaje Claro para promover el uso del lenguaje claro en todos los poderes públicos. Chile, Argentina y Colombia cuentan con experiencias en este sentido.

***España***

Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho Administrativo en España y Secretario de la Real Academia Española (RAE), ha sostenido que en el mundo del derecho, tanto el teórico como el aplicado en leyes y sentencias, se ha asumido la claridad como un deber y también como un derecho que tienen los ciudadanos[[4]](#footnote-4). En su país, España, incluso desde la Corona, demandan cada vez, con más insistencia, un lenguaje claro y riguroso en el periodismo y en el ámbito público.

Basados en la convicción de que «sin lenguaje claro no existen sociedades democráticas» y que «es, sencillamente, una exigencia de justicia, porque resulta imprescindible para que los afectados en cada campo puedan ejercer su autonomía, que supone comprensión y posibilidad de participación activa»[[5]](#footnote-5), en España, y básicamente en la Unión Europea, existen muy diversos mecanismos que tienen como objeto principal, eliminar barreras de accesibilidad cognitiva y erradicar el lenguaje judicial hermético, obscuro y poco claro.

Darío Villanueva, ex director de la RAE, asegura que«existen leyes escritas de tal modo que los que tenemos que cumplirlas no somos capaces de comprenderlas, por la oscuridad que a veces parece incluso deliberada por parte de los legisladores, que empaña su formulación verbal»[[6]](#footnote-6). Por esa razón, la RAE junto al Tribunal Supremo y el Consejo General del Poder Judicial, elaboraron un Diccionario de español jurídico. Esta herramienta aspira a ser de toda la utilidad para los ciudadanos españoles en el ejercicio pleno de comprender la justicia y los asuntos públicos.

La reivindicación de la claridad en las resoluciones judiciales es algo que, según se desprende de diferentes encuestas, pide el 82% de la población. Así lo sostiene la profesora de Derecho, Cristina Carretero González, Directora del Grupo de Investigación Derecho y Lenguaje de la Universidad Pontificia Comillas.

*Las sentencias –y otras resoluciones– cuyos razonamientos son normalmente completos y de calidad, también suelen contener terminología técnica poco o nada explicada a su destinatario natural. Se observan términos oscuros, arcaicos, con giros retóricos y expresiones desfasadas, latinismos, subordinaciones... Todo ello con una redacción en párrafos extensos con oraciones realmente complejas, lo cual deriva en una sensación de oscuridad innecesaria[[7]](#footnote-7).*

La Comisión Europea debe redactar muchos tipos distintos de documentos. Cualquiera que sea su género (legislación, un informe técnico, actas de reuniones, un comunicado de prensa o un discurso) un documento claro siempre será más eficaz y se entenderá más fácil y rápidamente[[8]](#footnote-8). Con el fin de dar pautas en todo el ámbito europeo, existe el manual “Cómo escribir con claridad”.

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

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

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

*En Suecia, hace ya algunos años, se decidió elaborar un test de autoevaluación de redacción para jueces basándose en 11 categorías: adaptación a los destinatarios; registro y tono (más coloquial); claridad argumentativa del fallo y de los razonamientos del tribunal; ayuda al lector (índices, resúmenes, explicaciones de términos especializados); encabezamientos y correspondencia con su contenido; cohesión (conectores, subdivisión en párrafos); extensión de las frases; léxico y expresiones (lenguaje corriente); ortografía y corrección lingüística, y diseño gráfico. En España también es posible.[[9]](#footnote-9)*

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

Uno de los pioneros, dice el periodista Javier Badía, en lo que bien podemos calificar de movimiento por el lenguaje claro en el mundo es Suecia. Tiene por objetivo, señala un experto sueco, “modernizar y simplificar el lenguaje que se utiliza en la legislación para que ésta sea más fácil de leer a través de índices, de encabezados informativos, de una estructura lógica y de artículos breves”. Empezó desde el Ministerio de Justicia en 1976[[10]](#footnote-10).

***Reino Unido***

En el año 1997, el Comité de Administración Pública del Renio Unido (Public Administration Select Committee, PASC) ordenaba que de ahora en adelante las leyes que se aprobaran en el Parlamento británico debían estar escritas en un inglés sencillo y proponía la reescritura de algunos documentos gubernamentales[[11]](#footnote-11). El objetivo: prescindir de un lenguaje arcaico que no entienden la mayoría de los ciudadanos.

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

Clarity International, uno de los miembros del IPLWG, tiene el propósito de practicar el lenguaje claro en los textos legales y formales para facilitar el acceso a una información cada vez más comprensible. Desde el año 1983, cuando nació en Londres, Clarity se ha propuesto evitar limitaciones arcaicas, oscuras y extremadamente elaboradas en el lenguaje jurídico, así como ayudar en la redacción de documentos legales con altos grados de certeza y comprensión.

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

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

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

El lenguaje claro proporciona:

**1. Efectividad e impacto del mensaje**. Si se utiliza un lenguaje claro, el mensaje llegará a su destinatario y éste lo comprenderá. Por ello, el impacto del mensaje será mayor si utiliza un lenguaje comprensible porque resultará accesible y es preferido por su lector o escuchante.

**2. Seguridad frente a ambigüedad.** Hay seguridad en la comprensión cuando no hay varias posibles interpretaciones, en especial, malas interpretaciones que induzcan a error.

**3. Localización de la información.** En un enunciado claro debe poder identificarse con claridad el mensaje, y dentro de él, la idea principal de la secundaria.

**4. Reducción de tiempo y costes evitando conflictos.** Si el mensaje es claro, no necesita dedicar otros recursos a volver a explicar lo que no se entiende. Se evitan conflictos que pueden acabar en los tribunales para buscar responsabilidades por la falta de claridad, en contratos, normas, etc.

**5. Reducción de la discrecionalidad**, impulso de la transparencia y refuerzo de la democracia.

**6. Generación de confianza**. Lo que no entendemos nos produce desconfianza. Lo que entendemos, genera esa confianza. Así, el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas será consecuencia directa de la generación de confianza en las instituciones, lo que pasa por la exposición clara de normas justas.

***México***

De acuerdo con la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia emanada del Departamento Nacional de Planeación, en cuyo contenido aparecen algunos antecedentes internacionales, México se convirtió en el primer país de habla hispana en adoptar como política pública la utilización de un lenguaje claro en las comunicaciones entre el Gobierno y los ciudadanos.[[12]](#footnote-12)

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

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

***Chile y Argentina***

Chile y Argentina se configuran como los grandes referentes actuales en materia de lenguaje claro. “Los esfuerzos para promover el uso de lenguaje claro en Chile los dirige la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), que desde 1940 ha venido desarrollando diferentes servicios y productos destinados a facilitar el acceso y la comprensión de las leyes”[[14]](#footnote-14).

*En 2003, la Biblioteca del Congreso Nacional presentó el programa “LEY FÁCIL”, una iniciativa que busca que los ciudadanos puedan comprender con mayor facilidad las normas aprobadas por el Congreso. Así, los ciudadanos acceden a las leyes en un lenguaje simple, claro y directo. El programa, diseñado en distintos formatos y medios, toma en cuenta las características de sus audiencias, como los invidentes, las lenguas originarias y los estilos de comprensión de los textos (Ferreiro, 2012)[[15]](#footnote-15).*

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

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

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

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

Claudia Poblete Olmedo, Profesora y Jefa de Departamento de Comunicación y Habilidades profesionales de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y además, Representante de Clarity International en Chile, entiende “que la transparencia no pasa solo por poner en la web los datos de gastos o ingresos o subir más y más documentos de libre acceso, sino que esa información [sea] comprensible para los ciudadanos”[[16]](#footnote-16).

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

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

*Luego de dos años de reunirnos y convencer a nuestras instituciones que el lenguaje claro se necesita para profundizar la democracia, para aumentar la confianza de las personas en sus instituciones, entre otras cosas, llegamos a la firma de un acuerdo en marzo de 2017 que suscribieron seis de las más importantes instituciones públicas de Chile (Corte Suprema, Contraloría General de la República, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional, Consejo para la Transparencia, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), el que entre sus intenciones señala:*

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

*A dos meses de la firma del acuerdo, se nos suma el****Poder Ejecutivo****a través de sus oficinas de transparencia, lo que constituye un segundo hito[[17]](#footnote-17).*

Finalmente la Red Argentina de Lenguaje Claro representa un esfuerzo institucional entre varias entidades que de manera individual y colectiva, promueven el lenguaje claro como un mecanismo más de acceso a la justicia, para aumentar el conocimiento ciudadanos de sus propios derechos y obligaciones y para incentivar la participación.

**Red de Lenguaje Claro Colombia**

En octubre de 2018 se firmó un Acuerdo de Intención (sin fines de lucro) para crear en Colombia la Red de Lenguaje Claro (Red LC – Colombia). El objetivo de ese acuerdo es *generar iniciativas, proyectos y medidas que promuevan, difundan y faciliten el uso del lenguaje claro al interior de las entidades públicas de la rama ejecutiva, legislativa y judicial, como también en los organismos autónomos e independientes del Estado[[18]](#footnote-18).*

El Departamento Nacional de Planeación, la Cámara de Representantes, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Eafit y la Universidad de los Andes iniciaron este proyecto y hasta el momento, se han adherido a la Red la Universidad Icesi, la Universidad del Norte, la Veeduría Distrital de Bogotá y la firma de abogados Peña & Asociados.

El conjunto de estas entidades tiene como responsabilidad, lograr la apropiación social e institucional del lenguaje claro. Para lograrlo, cada una de las entidades que pertenecen a la Red designan un grupo de personas que se reúnen periódicamente para:

1. Utilizar lenguaje claro en los documentos y/o iniciativas, escritas o audiovisuales, que emanen de las partes constituyentes y adherentes;
2. Promover y difundir el uso del lenguaje comprensible tanto al interior de las partes constituyentes y adherentes, como en otras instituciones públicas o privadas con las cuales se relacionen;
3. Intercambiar información necesaria para la mejor realización de los compromisos anteriores;
4. Generar espacios de promoción a nivel nacional e internacional de la estrategia de Lenguaje Claro (encuentros académicos, mesas de trabajo interinstitucionales, campañas de comunicación a través de redes sociales o páginas web, etc.), lo que no compromete recursos financieros de las entidades participantes.
5. Desarrollar iniciativas de innovación, difusión, medición, cualificación, evaluación y gestión del conocimiento en lenguaje claro.

La Red LC – Colombia ha servido como plataforma para compartir conocimientos, habilidades y experiencias del lenguaje claro y también para incentivar el interés de otras entidades públicas en la promoción y uso del lenguaje claro.

**Conflicto de interés**

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, se considera que la discusión y votación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas.

De los honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **NUBIA LÓPEZ MORALES**  **Representante a la Cámara**  **Departamento de Santander** | **JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  **Representante a la Cámara**  **Departamento de Antioquia** |
| **ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Archipiélago San Andrés** | **EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN Representante a la Cámara Departamento de Santander** |
| **ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Guaviare** | **FABIO FERNANDO ARROYAVE R.**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Valle del Cauca** |
| **ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Valle del Cauca** | **JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Atlántico** |
|  |  |

1. Sus principales miembros son Plain Language Association International, Clarity and the Center for Plain Language. [↑](#footnote-ref-1)
2. Entrevista Luis Fernando Mejía (ex Director DNP). Funcionarios públicos volverán a clases para mejorar su comunicación. En línea: https://www.rcnradio.com/educacion/funcionarios-publicos-volveran-clases-para-mejorar-su-comunicacion [↑](#footnote-ref-2)
3. De Sousa Rodrigues, Giovanna. 2015. El lingüista en el Parlamento. EN: Gordejuela Senosiáin, A., Izquierdo Alegría, D., Jiménez Berrio, F., De Lucas Vicente, A. y M. Casado Velarde (eds.) (2015): Lenguas, lenguaje y lingüística. Contribuciones desde la Lingüística General. Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra. ISBN: 978-84-8081-478-2. [↑](#footnote-ref-3)
4. El País. España. 20 de enero de 2017. La claridad de los textos es un deber de los juristas. Consultado el 30 de junio de 2017. http://politica.elpais.com/politica/2017/01/24/actualidad/1485287452\_141787.html [↑](#footnote-ref-4)
5. El Mundo. España. 3 de mayo de 2017. La reina pide un lenguaje claro y riguroso en el periodismo y ámbito público. Consultado el 30 de junio de 2017. http://www.elmundo.es/cultura/2017/05/03/5909c430e2704ef2338b464f.html [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibíd. [↑](#footnote-ref-6)
7. Carretero González, Cristina. 21 de marzo de 2017. ¿Qué quiere decir usted, Señoría? Consultado el 30 de junio de 2016. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/03/21/economia/1490115296\_787162.html [↑](#footnote-ref-7)
8. Manual “Cómo escribir con claridad” de la Comisión Europea. Consultado el 30 de junio de 2017. http://lenguajeadministrativo.com/wp-content/uploads/2015/10/C%C3%B3mo-escribir-con-claridad-2013-CE.pdf [↑](#footnote-ref-8)
9. Op. Cit. Carretero. [↑](#footnote-ref-9)
10. Badía, Javier. 2017. Sobre lenguaje claro. Consultado el 30 de junio de 2017. http://lenguajeadministrativo.com/sobre-el-lenguaje-claro/ [↑](#footnote-ref-10)
11. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP. 2015. Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia. Bogotá. [↑](#footnote-ref-11)
12. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP. 2015. Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia. Bogotá. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ibíd. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ibíd. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibíd. [↑](#footnote-ref-15)
16. Poblete Olmedo, Claudia. 2017. Lenguaje claro en Chile: de intenciones particulares a un acuerdo y política pública. Consultado el 30 de junio de 2017. http://www.lenguajejuridico.com/lenguaje-claro-chile/ [↑](#footnote-ref-16)
17. Ibíd. [↑](#footnote-ref-17)
18. Acuerdo de Intención firmado entre el Departamento Nacional de Planeación, la Cámara de Representantes, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Eafit y la Universidad de los Andes. [↑](#footnote-ref-18)