

Comentarios al Proyecto de Ley 201/2024C por medio del cual se crea el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República¹

noviembre de 2024

El presente documento contiene los comentarios y recomendaciones de la Corporación Transparencia por Colombia -TPC-, al Proyecto de Ley 201 de 2024 Cámara. Desde TPC celebramos el interés de los senadores de avanzar hacia la regulación de la actividad de cabildeo, procurando el debido trámite de los conflictos de interés asociados al ejercicio de la gestión pública para mitigar riesgos de corrupción. El presente documento se construye con el fin de aportar al fortalecimiento de la iniciativa.

A continuación, se presentan 3 aspectos generales para tener en cuenta durante la investigación y luego recomendaciones particulares sobre el articulado propuesto por el Proyecto de Ley. Estos comentarios se complementan y amplían en el documento [Regulación de la actividad de cabildeo](#), elaborado por TPC a partir de experiencias comparadas de regulación del cabildeo en otros países, buscando profundizar en la comprensión de los elementos conceptuales y prácticos y en la identificación de recomendaciones para avanzar en la regulación.

1. ASPECTOS GENERALES PARA TENER EN CUENTA.

El cabildeo o *lobbying* se refiere a la práctica mediante la cual se busca influir y orientar las decisiones de los actores políticos en el terreno legislativo, gubernamental y judicial (Fiori, 2011). Este es un mecanismo legítimo por medio del cual un actor² manifiesta sus preocupaciones, intereses, necesidades o puntos de vista frente a un proceso de decisión³ con el fin de promover o defender intereses particulares en el ámbito normativo, en la adopción de políticas provenientes de la rama ejecutiva o en la toma de decisiones de carácter judicial. Sin embargo,

¹ Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de la Corporación Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

²Estos pueden ser grupos de interés, gremios económicos, sectores poblacionales o cualquier agrupación de ciudadanos o ciudadanas.

³ Pueden ser sobre políticas públicas, leyes, proyectos de ley o toma de decisiones públicas sobre cualquier tema.

Con el apoyo de:



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

cuando esta actividad se desarrolla en un contexto de opacidad, se propician riesgos de corrupción, entendiéndola ésta como:

“el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones.” (Transparencia por Colombia)

En el Congreso de la República desde el año 2018 hasta el año 2023 se han presentado 7 Proyectos de Ley cuyo objetivo ha sido regular el ejercicio del cabildeo. Las iniciativas buscaban entre otras garantizar la transparencia, y asegurar la igualdad de oportunidades para que los ciudadanos promovieran sus causas e intereses ante las entidades públicas y, pudieran incidir en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, ninguno de estos proyectos ha contado con el impulso necesario para tener una discusión amplia y, por tanto, no han avanzado en el trámite legislativo necesario para convertirse en Ley de la República.

La ausencia de regulación del cabildeo puede llevar a la captura del Estado, en tanto es más probable que la función principal del Estado de buscar el bienestar general se desplace para proteger y garantizar primordialmente algún o algunos intereses particulares. En particular este fenómeno se puede evidenciar en el marco de las actividades legislativas cuando se dan casos de “compra” de decisiones parlamentarias que pueden derivar en la captura legislativa. (Garay et al, 2008).

En este sentido, **el objetivo principal de la reglamentación de la actividad de cabildeo debe ser promover una adecuada gestión de los conflictos de interés que pueden llegar a tener los congresistas.** A partir de la regulación de la actividad de cabildeo se busca reducir la opacidad en el trámite de los intereses particulares sobre los actores y temas donde existe influencia en la toma de decisiones públicas (en este caso legislativas) y, se generan condiciones para que los interesados puedan participar de manera pública y abierta en los escenarios y a través de los mecanismos dispuestos para tal fin y, para que la ciudadanía en general pueda identificar los intereses legítimos que convergen en la discusión de iniciativas, en el marco de una democracia participativa.

Desde TPC se considera importante tener en cuenta los siguientes aspectos de cara a la regulación del cabildeo en el contexto colombiano:

Con el apoyo de:



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

- i) Debido a la naturaleza informal predominante en este tipo de prácticas, se debe diferenciar y dar prioridad a la regulación de la actividad misma, más que la industria del cabildeo o los cabilderos profesionales remunerados;
- ii) es necesario asegurar el acceso público a la toda información referente a las actividades de cabildeo;
- iii) se debe establecer claramente el proceso mediante el cual se puede ejercer actividades de cabildeo; y
- iv) propender por la interoperabilidad del sistema de registro de cabilderos con otras bases de datos públicas, como por ejemplo los registros y actualizaciones de intereses privados, para identificar posibles conflictos de interés.

De forma particular hay por lo menos 3 aspectos en los que se considera necesario profundizar debido a la importancia que tienen para abordar el cabildeo.

1. El cabildeo como mecanismo para llevar los intereses públicos a la discusión legislativa.

La participación ciudadana en medio de la creación y modificación de normas es un mecanismo que además de ser legal y legítimo resulta conveniente para identificar los intereses de la comunidad, y fortalecer la relación entre la ciudadanía y el Estado, entre otros. En este sentido, el Congreso de la República al ser la principal instancia para el ejercicio de la democracia representativa, debería asegurar el acceso y uso de herramientas de participación ciudadana incidentes.

Bajo esta lógica, es claro que en desarrollo de una u otra iniciativa pueden existir intereses de la sociedad civil (organizada o no organizada), sector privado, academia y de las mismas entidades públicas que convergerán en medio de la discusión. En los proyectos sectoriales, por ejemplo, resulta positivo y necesario que los actores especializados realicen aportes generales en medio de las audiencias públicas y también, que puedan participar de otros espacios personales para presentar algunas aclaraciones, pues el funcionamiento a profundidad de cada sector puede pasar desapercibido por los congresistas.

El objetivo de adoptar una norma que regule el cabildeo, lejos de prohibir los aportes de los interesados, debe concentrarse en permitir tener mayor claridad sobre los actores que consideran que una u otra iniciativa puede aportar o no al país y, brindar mecanismos para que los interesados puedan rastrear el origen de aquellos aportes. En tanto exista claridad sobre el origen de los intereses que los Congresistas van a abanderar en medio del ejercicio representativo, el conflicto de interés se podrá gestionar de forma adecuada.

Con el apoyo de:



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

2. Para abordar la práctica del cabildeo, se deben establecer definiciones claras.

Teniendo en cuenta que Colombia no cuenta con una norma referente a la actividad del cabildeo, un primer avance al respecto debe contener definiciones suficientemente claras para que la implementación de la ley enfrente menos barreras, logrando así que las entidades encargadas de la vigilancia y supervisión puedan tener la claridad conceptual necesaria para implementar las medidas incluidas dentro de la ley.

Si bien las definiciones a considerar deberán responder al contexto nacional, podrán incluir o excluir algunas según las necesidades del país. Los estándares de la OCDE y leyes de cabildeo en países de la región incluyen algunas definiciones que podrían ser consideradas para el caso colombiano como: **cabildeo, acto de corrupción, cabildero, beneficiario final, decisión pública, conflicto de interés**. TPC en el documento referenciado previamente dispone algunas definiciones que podrán ser consideradas en la discusión de cualquier tipo de proyecto asociado a la regulación de la actividad del cabildeo.

3. No basta con crear herramientas para el registro de los cabilderos.

En todos los casos, los proyectos que buscan regular la actividad del cabildeo proponen la adopción de herramientas para el registro de la información. Este registro es necesario en tanto permite avanzar en el acceso a la información pública asociada a la gestión legislativa. De manera general, la premisa que debe guiar la adopción e implementación de un registro de cabilderos es que el mismo cumpla con todas las condiciones para garantizar el acceso público por parte de la ciudadanía. Con base en lo anterior, el avance que significaría una propuesta en este sentido dependerá de que este registro supere algunos retos.

El primer reto que debería superar son las dificultades técnicas que pueden desincentivar la consulta ciudadana. En este sentido es imprescindible que se dote la herramienta de accesibilidad para que la ciudadanía pueda consultar la información consignada en el registro. Esto implica definir desde la ley por lo menos:

- Las características de la herramienta, enfocándose en la garantía de un manejo intuitivo y la navegación cercana al ciudadano y,
- Los responsables del alojamiento y la administración del sitio web, así como el doliente de las responsabilidades de soporte técnico.

Con el apoyo de:



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

El segundo reto responde a la calidad de la información, si se quiere avanzar en la transparencia en la actividad de cabildeo, es necesario que la información disponible se encuentre actualizada, sea completa, pueda ser exportada y que guarde interoperabilidad con otros sistemas de información como el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), el Directorio de servidores públicos y contratistas (SIGEP II) y el Portal único de Contratación (SECOP I y II); y permitir una articulación con órganos de control y la Superintendencia de Sociedades.

Finalmente, el sostenimiento de una ley de cabildeo en el tiempo dependerá de la constante revisión y actualización de las disposiciones incluidas, teniendo en cuenta, por ejemplo, los avances tecnológicos en las herramientas de TIC, por medio de las cuales se pueden iniciar contactos con el fin de influir una decisión pública

2. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS AL ARTICULADO

El articulado del Proyecto de Ley presenta un esfuerzo por otorgar transparencia al ejercicio del cabildeo, para influir en la toma de decisiones en el Congreso de la República, tales como decidir sobre el contenido y el sentido del voto de los congresistas sobre diferentes Proyectos de Ley, o sobre la elección de funcionarios públicos en el marco de sus funciones electorales. Para fortalecer la iniciativa desde un enfoque de lucha contra la corrupción se recomienda:

Artículo 2. Principios

Se destaca que se establezca que la Ley se regirá por los principios de democracia participativa, igualdad, transparencia, imparcialidad, objetividad, moralidad, publicidad y buena fe. Sin embargo, se recomienda:

- Modificar el artículo explicando lo que significa cada principio, en diferentes literales o numerales, a la luz del objetivo de la Ley o, aclarar la norma de la que se retoman estos.

Artículo Nuevo. Definiciones

Para fortalecer el Proyecto se sugiere incluir un artículo nuevo en el que se incluyan las definiciones de por lo menos:

Con el apoyo de:

- Cabildeo
- Acto de corrupción
- Cabildero
- Enlace legislativo
- Beneficiario final
- Decisión pública
- Conflicto de interés

En particular es importante hacer explícita la diferencia entre Cabildero y Enlace legislativo para evitar confusiones en la implementación del registro.

Para avanzar en este sentido se recomienda fortalecer el artículo de definiciones para ello se propone retomar los proyectos de ley 038/2024S y 029/2024C que contienen diversas definiciones y, también se pueden consultar algunas definiciones en el documento técnico emitido ya referenciado.

Artículo 3. Actividades propias de los enlaces legislativos y cabilderos

Se destaca que el Proyecto contemple una diferenciación entre lo que se considera como actividad de cabildeo y lo que no. Esta diferenciación es fundamental para no terminar restringiendo la participación ciudadana confundiéndola con la gestión de un interés particular. En este sentido, con el objetivo de lograr mayor claridad se recomienda:

- Aclarar si existen diferencias entre las actividades del cabildero y del enlace legislativo.
- Modificar el artículo haciendo una lista en diferentes literales de actividades concretas que se consideran cabildeo y las que no.
- Incluir en las actividades que no se consideran cabildeo: Las asesorías contratadas a profesionales e investigadores de asociaciones sin fines de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga, así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de la rama legislativa.

Artículo 232A. Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos

Se destaca que el Proyecto incluya la creación de un registro donde se consigne la información de las personas que funjan como enlaces legislativos o cabilderos. Sin embargo, para fortalecer la funcionalidad de este registro en torno a la lucha contra la corrupción, se recomienda:

- Incluir un nuevo inciso en el que se aclare que este registro deberá estar alojado en la página web de la entidad que lo administre, que debe ser fácilmente accesible para cualquier

Con el apoyo de:



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

ciudadano y de navegación intuitiva. También deberá establecer que toda la información debe estar en formato de datos abiertos, descargable y con posibilidad de ser filtrada para facilitar la búsqueda. Así mismo, el registro deberá estar actualizado permanente y podrá ser interoperable con las bases de datos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Modificar el primer inciso para aclarar que en el registro se incluirá la información de todas las personas naturales o jurídicas, o entidades públicas o privadas que representen sus intereses o el de un tercero en el desarrollo de las mociones de censura y las sesiones en las que el Congreso ejerza su función electoral o acusatoria, así como en lo relacionado con la elaboración, discusión y votación de iniciativas legislativas o de debates de control político.

Artículo 232B. Administración del Registro

Se destaca que el texto incluya un artículo que delegue la Administración del Registro, en este caso de manera conjunta entre el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Para dejar claro la responsabilidad de la administración del registro se sugiere:

- Modificar el artículo mencionando explícitamente que serán las Secretarías Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, las entidades encargadas de la administración del registro.

Artículo 232C. Información Consignada

El artículo establece que el registro debe contener la información de identificación de los enlaces legislativos y cabilderos, así como la información de la empresa a la que representa y descripción de los temas de interés. Para fortalecer el artículo, se recomienda:

- Modificar el literal b del artículo, para que, al inicio del mismo, se incluya la aclaración de que en caso de que el cabildero represente el interés de un tercero, aplica lo dispuesto en ese literal. Esto en el entendido de que un cabildero no necesariamente ata su actividad a una entidad pública o privada en función de representación.
- Adicionar un literal en el que se registre cada una de las reuniones o encuentros que el enlace legislativo o cabildero haya sostenido con un congresista en su función de gestión o representación de intereses, así como viajes o donativos enmarcadas en esta actividad.
- Modificar el párrafo para aclarar que toda la información consignada en el registro debe ser actualizada periódicamente.

Con el apoyo de:



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Artículos Nuevos. Atribuciones/derechos, obligaciones, prohibiciones, sanciones de enlaces legislativos y cabilderos y autoridades.

Con el objetivo de que el Proyecto establezca disposiciones lo más claras posibles sobre el proceso por medio del cual se regulará la actividad de cabildeo en el Congreso de la República, se sugiere incluir varios artículos que incluyan lo siguiente en el caso de enlaces legislativos y cabilderos:

- Atribuciones o derechos tales como:
 - Establecer contacto con congresistas y equipos de Unidad de Trabajo Legislativo.
 - Ingresar a las instalaciones del Congreso.

- Prohibiciones tales como:
 - Ejercer sin el debido registro.
 - Dar obsequios, prebendas u ofertas a las autoridades contactadas.

- Obligaciones tales como:
 - Efectuar el debido registro como cabilderos y mantenerlo vigente.
 - Portar la credencial física o digital que los identifique como cabilderos conforme lo dispongan las mesas directivas.
 - Registrar cada contacto establecido en el mecanismo que se establezca para tal fin.
 - Publicar un informe semestral con las actividades realizadas.
 - Cumplir con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que les aplique.

- Sanciones de carácter administrativo y penal

BIBLIOGRAFÍA

- Fiori, Roberto Ehrman (2011). El cabildeo en México: teoría y práctica. En Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural. p. 233-262. Senado de la República. LXI Legislatura. Instituto Belisario Domínguez

Con el apoyo de:



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

- Garay et al (2008). La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- Lobbying Transparency (2015). International Standards for Lobbying Regulation: Towards greater transparency, integrity and participation
- Transparencia por Colombia (2005). Riesgos de incidencia indebida de Intereses particulares en la formación de las leyes. Cuadernos de Transparencia 10. p.24
- Transparencia por Colombia (2021). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. 2016-2020
- Transparencia por Colombia (2024). Regulación de la actividad de cabildeo.

Con el apoyo de:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



DAI
Shaping a more livable world.



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA