

Comentarios al Proyecto de ley no. 015 de 2020 Cámara “por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas”

25 de septiembre de 2020

El presente documento contiene los comentarios de la Corporación Transparencia por Colombia al proyecto de ley 015 de 2020 Cámara “por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas”, que serán presentados durante la Audiencia Pública citada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día 25 de septiembre de 2019.

Transparencia por Colombia agradece a los Honorables Representantes de la Comisión Primera la invitación extendida para participar en esta Audiencia Pública, y ve con beneplácito que el país pueda avanzar en una legislación para regular el cabildeo, teniendo en cuenta que es un tema de especial relevancia para la prevención y seguimiento de los conflictos de intereses así como de las influencias indebidas en las decisiones públicas.

Para iniciar, es importante reconocer que en un Estado Social de Derecho es necesaria la participación de diferentes grupos de interés para la construcción de lo público por medio del ejercicio democrático. En ese sentido, la actividad de cabildeo contribuye -junto con varios otros mecanismos- a que las autoridades públicas conozcan de las necesidades, experiencias y opiniones de ciudadanos, grupos y organizaciones, para la formulación de políticas públicas, leyes o toma de decisiones que apunten al bienestar colectivo. Para este efecto, es necesario que la actividad de cabildeo se realice en un ambiente abierto al escrutinio público y se apoye en procedimientos claros para evitar que el ejercicio de incidencia ante autoridades públicas sea afectado por riesgos de corrupción asociados a posibles escenarios de colusión entre actores legales o ilegales para obtener beneficios particulares mediante la afectación de las decisiones de los servidores públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior y antes de realizar comentarios al Proyecto de Ley, destacamos la existencia de estándares, buenas prácticas y desarrollos conceptuales para la regulación del cabildeo elaborados por distintas organizaciones a nivel nacional e internacional, que ponemos a disposición de la Comisión Primera para ampliar el análisis de esta iniciativa legislativa, incluyendo los siguientes:

- International Standards for Lobbying Regulation: Towards greater transparency, integrity and participation: <http://lobbyingtransparency.net/>
- Recommendations on lobbying for OGP action plans: <https://images.transparencycdn.org/images/Rec-on-Lobbying-for-OGP-action-plans-FINAL.pdf>
- Quinto Informe de la Comisión Nacional Ciudadana de la Lucha Contra la Corrupción P.16. <https://transparenciacolombia.org.co/2015/09/27/quinto-informe-cnc/>
- Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formulación de las leyes P.27 https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/10_Cuaderno_parte_1.pdf
- Documento de Recomendaciones sobre Medidas Anticorrupción para el Gobierno Nacional P.13: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-medidas-anticorrupcion.pdf>

Exhortamos además a que el debate de esta iniciativa legislativa se realice desde una visión amplia que considere la regulación del cabildeo como una pieza fundamental de la lucha contra la corrupción que debe articularse de manera particular con una gestión eficiente y transparente de los conflictos de intereses y de la financiación de partidos y campañas políticas. A la luz de esta “triada” de herramientas anticorrupción, destacamos que el avance que el Congreso de la República ha logrado con mediante la aprobación de la ley 2013 de 2019, y animamos a que mantenga los esfuerzos por abordar el régimen de financiación de partidos y campañas¹, como un complemento a la discusión de iniciativa de ley en materia de regulación del cabildeo.

A continuación presentamos las observaciones al proyecto de ley objeto de la presente Audiencia Pública:

1. Sobre el ámbito de aplicación de la ley.

El artículo 2 menciona que la ley aplicará a “Cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas”, entendiéndose por cargo público a “personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, nombradas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional y territorial”.

Estas definiciones excluirían de la aplicación de la ley a entidades de la Rama Judicial, Órganos Autónomos y de Control, sin embargo consideramos que las mismas deben ser incluidas dentro del alcance de la ley. Por otro lado, estas definiciones podrían generar vacíos al no delimitar claramente quiénes son las personas que inciden sobre decisiones públicas.

En ese sentido, se invita a la Comisión Primera a considerar elementos incorporados en la propuesta del borrador de proyecto de ley que está siendo actualmente impulsado por la senadora Angélica Lozano, en el cual se propone una delimitación de los cargos a los cuales debería aplicar la obligación de registro de actividades de cabildeo, y en el cual se plantean excepciones sobre situaciones que no deberían ser consideradas como cabildeo. A continuación se señalan dichas consideraciones²:

Artículo 3°. 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*

¹ En días pasados Transparencia por Colombia presentó comentarios a los proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020 sobre la Reforma al Financiamiento de la Política.

² Tomado del borrador de proyecto de Ley de la Senadora Angélica Lozano “Por medio del cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos” del año 2020, enviado a Transparencia por Colombia para comentarios el 25 de agosto de 2020.

República. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

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

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

d) *Rama Legislativa: los Congresistas, los 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, en lo que tiene que ver con el ejercicio de la función administrativa que les compete. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores. Lo anterior no podrá ser interpretado en forma que restrinja, limite o menoscabe la independencia y autonomía propias de la función judicial.*

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

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

Parágrafo 2°. *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 3°. *En ningún caso el cabildeo podrá recaer sobre temas relacionados con procesos jurisdiccionales adelantados por las autoridades señaladas en el presente artículo.*

Artículo 4°. Actividades no consideradas como cabildeo. *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 8° de la Ley 1437 de 2011 a los actos administrativos de carácter general;*

g) *Las asesorías contratadas por las entidades públicas que representan las autoridades cobijadas por esta ley, de personas jurídicas sin ánimo de lucro, universidades y entidades análogas.*

Tampoco serán consideradas actividades de cabildeo las invitaciones que dichas instituciones extiendan a las autoridades, siempre que tengan relación con las asesorías contratadas por estas;

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

i) *Los contactos entre entidades públicas.*

Además de las autoridades obligadas anteriormente mencionadas, se recomienda incluir a Magistrados titulares y auxiliares de la Altas Cortes.

2. Sobre una posible afectación al derecho de participación ciudadana.

La Constitución Política en su artículo 2º establece como uno de los fines del estado “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”. Sin embargo, el proyecto de ley podría estar en conflicto con esta disposición constitucional al establecer la prohibición de “*Iniciar actividades de cabildeo sin estar registrado en el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC) y contar con el identificador único*”³, y de establecer sanciones a quien viole esta prohibición⁴. Esta situación limitaría el acercamiento de la ciudadanía en términos de control social e incidencia sobre las decisiones públicas. Al respecto, recomendamos establecer una clara diferencia en el articulado

³ Literal a. del artículo 8º del PL.

⁴ Artículo 9º del PL.

entre las actividades de cabildeo y los mecanismos y actividades de participación ciudadana que están previstas en la normatividad colombiana, en particular la ley estatutaria 1757 de 2015.

3. Sobre la carga de responsabilidades y sanciones en los cabilderos.

El articulado únicamente establece responsabilidades y sanciones para los cabilderos, y no sobre las entidades o cargos públicos en los que se está realizando el ejercicio de incidencia. Esta situación podría ser contraria a principios de rendición de cuentas y de responsabilidad de las autoridades públicas sobre las decisiones emitidas. Por lo tanto, se recomienda considerar que sea una obligación para entidades y cargos públicos registrar en el ROC actividades en las cuales tengan participación y puedan ser consideradas como cabildeo. De igual manera se recomienda establecer claramente las prohibiciones y sanciones en las cuales podrá incurrir el servidor público que incumpla lo estipulado en la ley, especialmente en los casos de omisión, ocultamiento y demora en la publicación de la información requerida.

4. Sobre la reglamentación y aplicación de la ley.

Se recomienda que dentro de cada entidad pública se definan responsables del registro de actividades de cabildeo, su actualización y el respectivo control al interior de las entidades. Así mismo, se recomienda que desde el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) se cree un código de buenas prácticas para cabilderos y un manual de procedimiento para servidores públicos en esta materia.

5. Sobre la entidad responsable de la administración del sistema del ROC.

El documento establece en su artículo 3 sobre el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo que *“deberá ser de forma electrónica y de libre acceso a la ciudadanía. La información debe poder ser consultada en línea, a través de un único sitio web y de forma gratuita, administrado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República”* (SIC). Se recomienda que el ROC sea administrado por el Departamento de la Función Pública (DAFP) e integrado al Sistema de Información y Gestión del Empleo Público SIGEP con el objetivo de vincular las bases de datos existentes en el sistema e identificar automáticamente posibles conflictos de intereses⁵. Cualquier irregularidad encontrada debería ser reportada automáticamente a la Procuraduría General de la Nación.

6. Sobre el contenido mínimo del ROC.

Adicional a lo establecido en los artículos 3º y 4º del PL, se recomienda que el ROC incluya:

- Un acceso público permanente que permita realizar búsqueda de información y filtros por entidad, cargo público, tema, fecha, cabildero y beneficiario final de la actividad de cabildeo.
- Posibilidad de identificación de cabilderos independientes y firmas de cabildeo.
- Posibilidad de descargar la información en formatos abiertos.

⁵El DAFP actualmente cuenta con el registro de hojas de vida de servidores públicos y de la bienes y rentas, conflictos de interés, declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.

- Posibilidad de cruzar la información de cabildeo con la base de conflictos de intereses de los servidores públicos del DAFP.

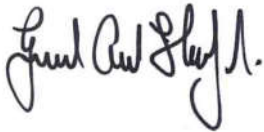
7. Sobre la armonización con mecanismos de prevención de la “puerta giratoria”.

En el artículo 8º del PL se establece la prohibición de *“Adelantar actividades de Cabildeo ante entidades de las que era funcionario o contratista el cabildero dentro del año anterior al ejercicio de la actividad”*. Se recomienda que el periodo de la prohibición se extienda a por lo menos 2 años después de haber ejercido como funcionario público o contratista, esto en línea con el artículo 3 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) que estableció parámetros sobre prohibición para que ex servidores públicos gestionen intereses privados.

8. Visibilidad de información sobre cabildeo en tiempo real.

Para brindar a la ciudadanía información clara sobre las actividades de cabildeo, se recomienda incluir en el articulado la obligación para las entidades públicas de publicar de manera permanente en sus sitios web un vínculo de acceso al Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo; y que por su parte el DAFP publique un informe anual sobre actividades registradas en el ROC.

Cordialmente,



Gerardo Andrés Hernández Montes
Director Ejecutivo