



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 521

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de abril de 2025

EDICIÓN DE 50 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 569 DE 2025 CÁMARA, 280 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas sobre
la elaboración, publicación y divulgación de
encuestas y estudios de carácter político.*

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2025

Presidenta

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 569 de 2025 Cámara - 280 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y estudios de carácter político

Respetada presidenta,

En atención a la designación efectuada por Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, contenida en el Acta número 027, presento **informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 569 de 2025 Cámara - 280 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y estudios de carácter político.**

Cordialmente,

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

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 569 DE 2025 CÁMARA, 280 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas sobre
la elaboración, publicación y divulgación de
encuestas y estudios de carácter político.*

1. Trámite

1. El 8 de octubre de 2024 se radicó en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley número 247 de 2024, presentado por los Senadores *Angélica Lozano Correa, Paloma Valencia Laserna, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabio Raúl Amín Saleme, John Jairo Roldán Avendaño, José Alfredo Gnecco Zuleta, Alfredo Deluque Zuleta, Humberto de la Calle Lombana, Berenice Bedoya Pérez, Julio Alberto Elías Vidal, Guido Echeverry Piedrahíta, Jonathan Pulido Hernández, Andrea Padilla Villarraga, Carolina Espitia Jerez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Enrique Cabrales Baquero, Fabián Díaz Plata,*

Carlos Abraham Jiménez López, María Fernanda Cabal Molina, Paola Holguín Moreno, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Óscar Barreto Quiroga, Mauricio Giraldo Hernández, Ana María Castañeda Gómez, Antonio Luis Zabaraín Guevara, Édgar Díaz Contreras, Claudia Pérez, Laura Ester Fortich Sánchez y otras firmas.

2. El 16 de diciembre fue aprobado en primer debate en Comisión primera del Senado de la República como consta en el Acta número 30.

3. El 19 de marzo de 2025 fue aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado el presente proyecto de Ley.

4. Mediante Acta número 027 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fui designado Ponente Único de esta iniciativa.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente Proyecto de Ley tiene su origen en dos iniciativas legislativas presentadas en el Senado de la República en 2020: los Proyectos 209 de 2020 y 211 de 2020, de autoría de los senadores Armando Benedetti y Rodrigo Lara Restrepo, respectivamente. Ambas iniciativas fueron acumuladas por la Honorable Comisión Primera del Senado, donde, tras la realización de una audiencia pública y el estudio de las propuestas, los senadores mencionados elaboraron una ponencia de acumulación que fue radicada en su momento.

En el marco del debate sobre el Código Electoral, y dada la pertinencia del tema, se decidió incluir la reglamentación de encuestas en dicha discusión. Así, el articulado presentado en la ponencia para el primer debate de los proyectos acumulados avanzó en su trámite legislativo, enriquecido por los aportes de los congresistas de las Comisiones Primeras de Cámara y Senado y por discusiones posteriores en las sesiones plenarias.

Sin embargo, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Código Electoral, al considerar que había sido debatido fuera del período de sesiones ordinarias del Congreso. Esto significó que los avances legislativos en materia de regulación de encuestas se perdieron, lo que motivó la radicación de una nueva iniciativa.

El 3 de mayo de 2022, se radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes un nuevo Proyecto de Ley, titulado: “*por medio de la cual se establecen medidas para la divulgación de encuestas y estudios de carácter político y electoral para garantizar su calidad y confiabilidad y se dictan otras disposiciones.*”

Esta iniciativa contó con la firma de los siguientes congresistas:

• Senadores:

Rodrigo Lara Restrepo, Fabio Raúl Amín Saleme, Miguel Ángel Pinto Hernández, Luis Fernando Velasco Chaves, Andrés Cristo Bustos, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Roosevelt Rodríguez Rengifo, José Ritter López, Juan Carlos García Gómez,

Carlos Eduardo Guevara Villabón, Esperanza Andrade de Osso, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Alexánder López Maya, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Iván Leonidas Name Vásquez, Temístocles Ortega Narváez, Germán Varón Cotrino, Ana María Castañeda Gómez, Gustavo Francisco Petro Urrego, Santiago Valencia González y Paloma Susana Valencia Laserna.

• Representantes:

Julio César Triana, Nilton Córdoba Manyoma, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Harry Giovanny González García, Óscar Hernán Sánchez León, Jaime Felipe Lozada Polanco, Alejandro Vega Pérez, Andrés David Calle Aguas, Julián Peinado Ramírez, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Jorge Enrique Burgos Lugo, Jorge Méndez Hernández, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Elbert Díaz Lozano, John Jairo Cárdenas Morán, Adriana Magali Matiz Vargas, Buenaventura León León, Armando Zabaraín D’Arce, Germán Alcides Blanco Álvarez, Inti Raúl Asprilla Reyes, José Daniel López Jiménez, César Augusto Lorduy Maldonado, David Ernesto Pulido Novoa, Eloy Chichi Quintero, Jaime Rodríguez Contreras, David Racero Mayorca, José Jaime Uscátegui, Gabriel García Santos, Edward Rodríguez Rodríguez, Erwin Arias Betancur y Henry Cuéllar Rico.

El presente proyecto de ley busca retomar y fortalecer los avances legislativos previos, garantizando un marco normativo para la divulgación de encuestas políticas y electorales, asegurando su calidad, confiabilidad y regulación. La iniciativa refleja un esfuerzo conjunto de senadores y representantes por construir un sistema electoral más transparente y riguroso.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En los últimos años hemos visto cómo las encuestas políticas han fallado de manera sistemática en identificar las preferencias políticas de la ciudadanía. Si bien el objetivo de las encuestas y sondeos políticos es medir la opinión del electorado, la publicación de los resultados suele influir en los comicios electorales, razón por la cual un manejo poco técnico de estos instrumentos de medición puede llevar a la sociedad a tomar decisiones mal informadas en detrimento de la calidad de nuestro sistema político. Por lo anterior, urge una nueva legislación que unifique las normas que hoy regulan estos asuntos y que garantice unos mínimos de transparencia y calidad de los métodos estadísticos aplicados al tema político.

La literatura especializada en el tema de los instrumentos cualitativos de medición ofrece varias teorías al respecto de cómo las encuestas de opinión influyen en el comportamiento de los votantes en tanto agentes políticos. De esta manera se habla, en primer lugar, de “la espiral del silencio”, que se refiere a la supresión de opiniones percibidas como no populares. Según esta teoría, el temor al aislamiento social generado por hacer parte de una posición minoritaria llevaría a las personas a votar

en favor de quien aparezca como el candidato mayoritario.

Una segunda teoría de cómo las encuestas influyen en el comportamiento de los votantes está dado por lo que la literatura ha llamado el *bandwagoning* y el *under dogging*. Según el primer término, *bandwagoning* o efecto de arrastre las personas desean ser parte de la facción victoriosa y por ello votarían por el que aparece como el candidato mayoritario. Según el segundo término, *under dogging*, los votantes eligen votar no por el candidato que aparece como el favorito en las encuestas sino por el más débil esto es aquel que se encuentra en la “minoría percibida”; este último comportamiento explicaría, por ejemplo, la llegada al poder de los llamados antipolíticos.

Existen otras teorías con respecto a la influencia de las encuestas en el voto, como pueden serlo la reducción de la disonancia cognitiva o el voto táctico donde el votante termina no eligiendo al de su preferencia tradicional, bien por un conflicto axiológico en el primero de los casos (por ejemplo un voto en contra de su partido de preferencia motivado por su rechazo ante determinada acción de dicho partido) o por consideraciones con respecto al resultado final en el segundo de ellos (por ejemplo, si el candidato favorito no tiene opción, votar entonces por el que considera el “menos malo”).

Las teorías anteriormente expuestas no son mutuamente excluyentes dado que determinados votantes serán influidos por las encuestas de determinada manera mientras que otros lo serán de otras. Más aún, las teorías expuestas no agotan las posibilidades de razonamientos por parte de los electores para decidir su voto utilizando como insumo la información recibida en las encuestas. Lo que sí resulta evidente es que, cualquiera de los mecanismos que entre en acción, el resultado de las encuestas aparece como premisa fundamental en el proceso de elección racional del voto. Lo anterior ha sido confirmado estadísticamente en Colombia por parte de la MOE que en su encuesta Percepción electoral de los Votantes Colombianos donde el 48% de los encuestados reconocieron que los resultados de las encuestas eran muy influyentes en su proceso de toma de decisión del voto.

Dado que los resultados de las encuestas juegan un papel fundamental en la toma de decisión con respecto al voto, es necesario garantizar la calidad de la información que es entregada al elector mediante estos instrumentos de medición en cumplimiento del artículo 20 superior según el cual los ciudadanos tienen derecho a recibir información veraz e imparcial.

Ahora bien, dado que en Colombia los resultados de las encuestas han arrojado, de manera reiterada, resultados manifiestamente contrarios a la realidad en las urnas, debemos concluir que la información que han recibido los ciudadanos mediante estos instrumentos no ha sido veraz. Como lo afirma Andrés Segura en Razón Pública:

“Existe un incentivo perverso en los medios de comunicación para hacer varias encuestas con limitada capacidad descriptiva. Para ellos es muy atractivo sacar titulares periódicos para llenar la parrilla siguiendo la lógica del entretenimiento o del fútbol. No se trata solo de dar la noticia sino de crear una espiral de reacciones que mantengan viva la historia y el interés de la audiencia. La experiencia en las elecciones muestra que las condiciones no se mantienen estables.”

Por eso se contratan diferentes encuestas débiles, con muestras pequeñas, que no permiten desagregar las poblaciones, que llevan a altos márgenes de error y que, en la práctica, tienen altas probabilidades de “descacharse”.

Adicionalmente, de forma irresponsable y sin sentido crítico, se les da voz a encuestas que promueven los propios equipos de campaña (es como si regalaran pauta) o a empresas con ganas de hacerse notar. Se difunden estudios sin conocer las condiciones con las que fueron hechos, y pervierten el objetivo democrático de transparencia e imparcialidad de la información [1].

Por las razones anteriormente expuestas, es necesario que el Congreso de la República entre a regular estos estudios en lo que se refiere al proceso democrático. Más aún, se requiere una norma que garantice la transparencia de dichos estudios y que establezca los mecanismos que aseguren, no solo la calidad, sino la imparcialidad de los mismos.

Bibliografía:

1. Lang, K. & Lang, G. E. (1984). *The Impact of Polls in Public Opinion*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 472, Polling and the Democratic Consensus, 129–142. Recuperado el 05/08/2020, de <http://www.jstor.com/stable/1043889>.
2. Michalos, A. C. (2017). *Ethical Considerations Regarding Public Opinion Polling During Election Campaigns*. En *How Good Policies and Business Ethics Enhance Good Quality of Life* (pp. 253–267). Recuperado el 05/08/2020, de https://doi.org/10.1007/978-3-319-50724-8_11.
3. Morwitz, V. G. & Pluzinski, C. (1996). *Do Polls Reflect Opinions or Do Opinions Reflect Polls? The Impact of Political Polling on Voters' Expectations, Preferences, and Behavior*. Journal of Consumer Research, 23(1), 53–67. Recuperado el 05/08/2020, de <http://www.jstor.com/stable/2489665>.
4. Northcott, R. (2015). *Opinion Polling and Election Predictions*. Philosophy of Science, 82(5), 1260–1271. Recuperado el 05/08/2020, de <https://www.jstor.org/stable/10.1086/683651>.
5. Segura, A. (2019). Análisis electoral: ¿Fallan las encuestas o fallan los periodistas? Razón Pública. Recuperado el 06/08/2020, de <https://razonpublica.com/analisis-electoral-fallan-las-encuestas-o-fallan-los-periodistas/>

6. Tronco, S., Flores, J. & Madrigal, R. (2016). *La utilidad de las encuestas en la predicción del voto. La segunda vuelta de Argentina 2015*. Revista Mexicana de Opinión Pública, julio-diciembre de 2016, 73-92. Recuperado el 05/08/2020, de <https://doi.org/10.1016/j.rmop.2016.07.003>. También disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870730016300059>.

III. MARCO NORMATIVO

1. Artículo 1° de la Constitución Política de Colombia: Colombia se define como un Estado social de derecho, fundado en la participación ciudadana y el respeto al interés general. En este marco, las encuestas electorales cumplen una función esencial: *fomentar la participación informada*.

2. Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia: El derecho a la libertad de expresión y de información incluye la realización y publicación de encuestas. No obstante, este derecho debe ejercerse con responsabilidad y transparencia. La regulación de las encuestas garantiza que esta libertad no sea utilizada *para desinformar o influir de manera indebida* en los electores, preservando así la equidad en los procesos democráticos.

3. Ley 130 de 1994: Como Estatuto Básico de los Partidos Políticos, esta ley establece pautas para el uso de las encuestas en campañas políticas. Las encuestas deben reflejar la opinión pública de manera *objetiva* y no convertirse en herramientas de manipulación. Su correcta regulación contribuye a que los partidos y movimientos políticos respeten el principio de igualdad de oportunidades en las elecciones.

4. Artículo 265 de la Constitución Política de Colombia: El Consejo Nacional Electoral (CNE) tiene la responsabilidad de vigilar y controlar los procesos electorales, incluyendo las encuestas.

5. Ley 996 de 2005 - Artículo 28: La Ley de Garantías Electorales regula el uso de encuestas durante campañas políticas. Establece limitaciones temporales para su publicación con el fin de evitar que influyan de manera desproporcionada en la decisión de los votantes en los días previos a las elecciones. Este enfoque resalta la importancia de la equidad y la neutralidad en los procesos democráticos.

6. Resoluciones números 23 de 1996 y 50 de 1997: Estas resoluciones del CNE establecen normas claras sobre la divulgación de encuestas, incluyendo la ficha técnica, la metodología y la identificación de los financiadores. Al requerir transparencia y calidad técnica, buscan proteger el derecho de los ciudadanos a recibir información veraz y confiable, lo cual es esencial para una democracia sólida.

7. Acuerdo de Autorregulación de Firmas Encuestadoras (2019): Este acuerdo refuerza el compromiso ético de las firmas encuestadoras, promoviendo la autorregulación como un complemento de la supervisión estatal. La autorregulación, fundamentada en principios éticos, fortalece la confianza pública en las encuestas como herramientas legítimas de la democracia.

8. Circular número 004 de 2019: Emitida por el CNE, esta circular refuerza la importancia de la trazabilidad y el manejo ético de los datos en las encuestas. También subraya la necesidad de evitar sesgos en los estudios de opinión, protegiendo la transparencia del proceso electoral.

Jurisprudencia Constitucional

La Sentencia C-1153 de 2005¹ de la Corte Constitucional subraya la importancia de regular las encuestas electorales como una medida esencial para garantizar la transparencia y la equidad en los procesos democráticos. Según la Corte, las encuestas tienen un impacto significativo en la formación de la opinión pública y, por ende, en el comportamiento electoral de los ciudadanos. Por ello, su regulación debe orientarse a garantizar que estas herramientas sean imparciales, confiables y no se utilicen de manera indebida para manipular la voluntad popular.

La Corte reconoce que las encuestas electorales son una expresión del derecho a la información y la libertad de expresión, ambos protegidos constitucionalmente. Sin embargo, establece que estos derechos *no son absolutos* y pueden ser limitados razonablemente para proteger otros principios constitucionales, como la equidad en las elecciones y la garantía de un debate público informado. En este sentido, la regulación busca equilibrar estos derechos con el interés general, asegurando que las encuestas no se conviertan en instrumentos de desinformación o propaganda política.

En relación con las sanciones, la Corte avala que las firmas encuestadoras que incumplan con los requisitos legales puedan ser objeto de medidas sancionatorias. No obstante, advierte que estas sanciones deben cumplir con los principios de proporcionalidad y debido proceso, evitando que se conviertan en mecanismos excesivos o arbitrarios. En palabras de la Corte, *“la regulación debe asegurar que las restricciones sean estrictamente necesarias para preservar la transparencia y no interfieran indebidamente con los derechos fundamentales”* (Corte Constitucional, Sentencia C-1153 de 2005).

Finalmente, la Corte destaca que, aunque las encuestas electorales son herramientas valiosas para fortalecer la democracia, deben ser manejadas con responsabilidad. Insiste en que la regulación de estas herramientas no busca limitar el acceso a la información, sino garantizar que esta sea objetiva, veraz y confiable. Esto refuerza la legitimidad del sistema democrático al asegurar que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas en las urnas.

V. 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

¹ Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia C-1153 de 2005. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>

modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo.

Sin embargo, de acuerdo con la Sentencia C-238/10, la honorable Corte Constitucional señala que:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”

El Congreso de la República es competente para el trámite de esta iniciativa de conformidad con la Constitución Política en su artículo 150.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la **Ley 2003 de 2019**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda

resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

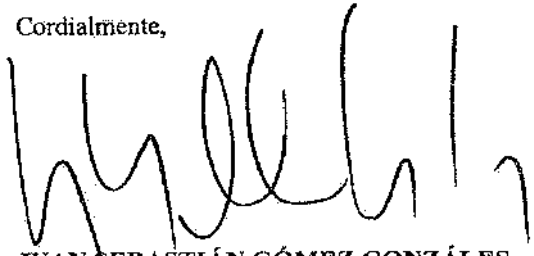
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra 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”.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VII. Proposición

En virtud de lo expuesto, presento ponencia favorable y propongo a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar **primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 569 de 2025 Cámara - 280 de 2024 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y estudios de carácter político, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



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

**VIII. TEXTO PROPUESTO PARA
PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 569 DE 2025 CÁMARA, 280 DE
2024 SENADO,**

*por medio de la cual se establecen medidas sobre
la elaboración, publicación y divulgación de
encuestas y estudios de carácter político.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la realización y divulgación de encuestas para cargos de elección popular y de opinión política, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de dichas técnicas de investigación en el territorio nacional.

Artículo 2º. Alcance. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son aplicables a todo estudio cuantitativo que se publique y a las personas jurídicas que los realicen y divulguen, cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias, opinión o tendencias políticas y electorales. Incluyendo la intención de voto y la imagen de los personajes o candidatos para procesos de decisión o elección mediante voto popular.

Las encuestas realizadas o encargadas por los partidos políticos con el fin de escoger sus candidatos, serán de obligatoria publicación y se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

Sin importar el nombre, denominación o metodología que se le dé al estudio cuantitativo para ser publicado y difundido deberá cumplir todas las exigencias de la presente ley para las encuestas.

Al publicar los resultados de un sondeo en los diferentes medios de comunicación masivos – incluidas las redes sociales – se debe informar que este no se considera representativo del grupo poblacional en donde se adelantó la medición, de conformidad con las definiciones del artículo 3º de la presente ley.

Artículo 3º. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley, se deben considerar las siguientes definiciones:

Encuesta o encuesta por muestreo probabilístico: Producto técnico de base científica que consiste en aplicar un conjunto de técnicas y procedimientos mediante los cuales, sobre la base de un cuestionario específico, se obtienen datos e información respecto de las opiniones, deseos, actitudes o comportamientos de un grupo representativo de consultados y cuyos resultados pueden ser generalizados a universos definidos y conocidos de la población. Esta herramienta tiene por objeto obtener información estadística, del proceso electoral o de opinión pública que permite

una medición objetiva de los procesos políticos. Para efectos de la presente ley, entiéndase por encuesta, toda encuesta probabilística.

Sondeo: Procedimiento que permite conocer las opiniones y actitudes de un grupo específico por medio de un cuestionario que se aplica a un grupo de sus integrantes. Este procedimiento expedito de medición está dirigido a muestras no probabilísticas de la población que no se juzgan como representativas del conjunto al que pertenecen. Los resultados de este tipo de estudio no son generalizables para la población, su propósito es conocer la percepción sobre temas de interés político instituciones o funcionarios. No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral.

Firmas encuestadoras: Para todos los efectos de la presente ley, se entenderán como firmas encuestadoras a todas las personas jurídicas* que publiquen encuestas cuyo objetivo sea el levantamiento, la recolección y el procesamiento de datos, con el fin de dar a conocer preferencias o tendencias políticas o electorales para procesos de decisión o elección mediante voto popular, y que se hayan registrado para tal fin en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.

Municipios y distritos de inclusión forzosa para la toma de muestras en encuestas de carácter nacional: Serán aquellos municipios o distritos con una población igual o superior a 800.000 habitantes. También son de inclusión forzosa los municipios o distritos de mayor población en las regiones que no tengan municipios o distritos con población igual o superior a 800.000 habitantes.

Municipios grandes para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 799.999 y superior a 100.000 habitantes. Municipios medianos para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 99.999 habitantes y superior a 50.000 habitantes.

Municipios pequeños para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 50.000 habitantes.

Margen de error de diseño: Margen de error utilizado para calcular el tamaño de la muestra.

Margen de error calculado para indicadores: Margen de error calculado individualmente para cada indicador a raíz de los datos recolectados.

Modelo de pronóstico: Es un modelo estadístico o tipo de proyección estadística realizado sobre los datos de las encuestas o sondeos.

Artículo 4º. De la selección de la muestra. Toda encuesta electoral que sea publicada y divulgada en medios de comunicación debe garantizar representatividad a través de un método científico en el cual todos los elementos de la población representada tengan una probabilidad de ser

elegidos conocida y mayor que cero para la muestra del estudio definidos dentro del diseño muestral.

Una encuesta del nivel nacional, toda aquella debe tener un margen de error de diseño y calculado para cada indicador publicado de máximo tres por ciento (3%) y un nivel de confianza mínimo del noventa y cinco por ciento (95%) para las preguntas de opinión política, conocimiento, favorabilidad e intención de voto para personajes y/o candidatos con un fenómeno de ocurrencia menor al 40% o mayor al 60%.

Una encuesta de nivel departamental, distrital y/o municipal, debe tener un margen de error de diseño y calculado para cada indicador publicado máximo del cinco por ciento (5%) y el nivel de confianza mínimo del noventa y cinco por ciento (95%) para las preguntas de opinión política, conocimiento, favorabilidad e intención de voto y para personajes y/o candidatos con un fenómeno de ocurrencia menor a 40% o mayor a 60%.

Además, la distribución de la muestra deberá cumplir con los siguientes parámetros:

a) Cuando se trate de encuestas sobre opinión política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter nacional, la muestra deberá incluir a todos los municipios y distritos con población igual o superior a 800.000 habitantes de acuerdo a la proyección más actualizada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). También incluirá el municipio o distrito con mayor población de cada región que no tenga municipios o distritos con población igual o superior a 800.000 habitantes, así como un subconjunto de municipios pequeños, medianos y grandes de todas las regiones del país.

b) Cuando se trate de encuestas sobre opinión política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter departamental, la muestra deberá incluir a la capital departamental y como mínimo el 20% de los municipios del respectivo departamento.

c) Cuando se trate de encuestas sobre opinión política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de nivel distrital o municipal, se deberá asegurar que la muestra incluya una representación adecuada de las subdivisiones administrativas, seleccionadas mediante un método probabilístico.

Parágrafo: Para efectos de lo previsto en este artículo se entenderá por regiones las descritas en el artículo 45 de la Ley 2056 de 2020.

Artículo 5°. Encuestas de conocimiento, favorabilidad política, opinión o intención del voto. Cuando se indague por el conocimiento, favorabilidad, opinión o intención de voto sobre políticos o personajes públicos susceptibles de ser elegidos a un cargo uninominal de elección popular, se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto.

Las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrán realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones. Una vez haya finalizado el término para la inscripción a elecciones uninominales, las encuestas tendrán que incluir a todos los candidatos inscritos para la respectiva contienda electoral.

Artículo 6°. Requisitos formales para la publicación de encuestas y sondeos. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar de manera clara y visible la siguiente información, a manera de ficha técnica:

1. La persona natural o jurídica que la realizó y quién la encomendó.
2. La fuente de su financiación.
3. El tipo, tamaño de la muestra y procedimiento utilizado para seleccionar las unidades muestrales.
4. El tema o temas concretos a los que se refiere.
5. El texto literal de la pregunta o preguntas formuladas, y el orden en el que se realizaron.
6. Los candidatos, personas o instituciones por quienes se indagó.
7. El espacio geográfico y la fecha o período de tiempo en que se realizó.
8. El margen de error de diseño.
9. Tipo de estudio con arreglo a las categorías descritas en la presente Ley.
10. El propósito del estudio.
11. Universo representado.
12. Método de recolección de datos.
13. Nivel de confiabilidad.
14. Nombres y apellidos de los profesionales en estadística responsables de la encuesta.
15. Declaración en la que se informe si hubo algún tipo de contraprestación por responder la encuesta. En caso de que se hubiere otorgado contraprestación, se deberá declarar la naturaleza y el valor de dicha contraprestación.

Parágrafo 1°. Adicionalmente se deberá publicar en anexos técnicos abiertos y accesibles al público el número efectivo de respuestas a cada una de las preguntas en forma individual, el margen de error calculado de cada indicador y los microdatos anonimizando información personal y las variables necesarias para replicar los cálculos publicados.

Parágrafo 2°. Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni difundidas.

Parágrafo 3°. En su revisión posterior, el Consejo Nacional Electoral ejercerá vigilancia sobre el cumplimiento de la presente ley y especialmente sobre la forma en que se realizan las preguntas, no inducción a las respuestas, la adecuada selección de la muestra, la veracidad de los datos reportados,

publicados y las buenas prácticas en todas las etapas de la encuesta hasta su publicación y difusión.

Parágrafo 4º. En toda publicación deberá incluirse, de manera resaltada y claramente visible, que todas las encuestas se ven afectadas por márgenes de error.

Parágrafo 5º. A partir de la entrada en vigencia de esta ley el Consejo Nacional Electoral deberá mantener actualizado y accesible en su página web un repositorio con la información señalada en este artículo de cada encuesta publicada, la información deberá ser pública en el repositorio en un plazo no superior a cinco (5) días desde su reporte por parte de la respectiva firma encuestadora.

Parágrafo 6º. Los sondeos deberán ser acompañados en su publicación y divulgación de lo siguiente: La persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo, tamaño de la muestra y procedimiento utilizado para seleccionar las unidades muestrales, el texto literal de la pregunta o preguntas formuladas, y el orden en el que se realizaron, las personas o instituciones por quienes se indagó, el espacio geográfico y la fecha o período de tiempo en que se realizó, el propósito del estudio y el universo representado.

Artículo 7º. Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral. Créase la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, la cual es un cuerpo técnico del Consejo Nacional Electoral, que tendrá a cargo las siguientes funciones:

1. Estudiar, evaluar, auditar y conceptuar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas.

2. Asesorar al Consejo Nacional Electoral en la regulación, vigilancia y seguimiento a las encuestas y estudios de opinión política.

3. Expedir su propio reglamento y designar coordinador.

Parágrafo transitorio. Mientras la Comisión expide su reglamento se regirá por las siguientes reglas: i) la secretaría técnica será ejercida por la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral, ii) el quórum para realizar sesiones o tomar decisiones se cumplirá con la presencia física o virtual de no menos de 3 comisionados, iii) Las sesiones serán convocadas con al menos siete (7) días de anticipación a la fecha de la reunión iv) el coordinador de la comisión asignará entre uno (1) y dos (2) comisionados para elaborar la ponencia de las auditorías, informes o conceptos que se requieran haciendo uso de un reparto aleatorio y equitativo v) la aprobación de conceptos, informes y auditorías así como las demás decisiones de la comisión requieren del voto afirmativo de al menos 3 miembros de la comisión.

Artículo 8º. Conformación de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión política y Electoral. La Comisión estará integrada por cinco (5) miembros con título

profesional reconocido en Colombia, que hayan realizado estudios de pregrado, especialización, maestría y/o doctorado en estadística y que cuenten con experiencia profesional demostrable de al menos 2 años relacionada con encuestas por muestreo probabilístico.

Los miembros serán elegidos por el Consejo Nacional Electoral a partir de una lista de postulados presentada por los decanos o directores de departamento de universidades que ofrezcan programas de pregrado, especialización, maestría y/o doctorado en estadística, acreditados en alta calidad por el Ministerio de Educación Nacional. Cada programa acreditado podrá postular hasta tres candidatos. Durante los cuatro años siguientes a su conformación, en caso de renuncia, inhabilidad, fallecimiento u otra circunstancia que genere una vacante en la comisión, el reemplazo será seleccionado de la lista de postulados.

Parágrafo 1º. Inhabilidades e incompatibilidades. No podrán ser miembros de la Comisión:

- a. Quienes hayan sido sancionados por las conductas previstas en la presente ley.

- b. Quienes sean afiliados o hayan tenido vínculos contractuales o laborales en los últimos tres (3) años con partidos, movimientos o campañas políticas.

- c. Quienes hayan tenido vínculos laborales o contractuales, en los últimos dos (2) años, con personas naturales o jurídicas dedicadas a realizar encuestas o investigaciones políticas cuantitativas o cualitativas.

- d. Quienes tengan vínculo por matrimonio, unión permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con: candidatos; directivos de partidos, movimientos y campañas políticas; socios, miembros de junta directiva o trabajadores de confianza y manejo vinculados a personas naturales o jurídicas registradas como encuestadoras políticas.

Parágrafo 2º. Los honorarios de los miembros de La Comisión serán pagados mensualmente de acuerdo a la tabla vigente de honorarios de la organización electoral.

Parágrafo 3º. En temporada electoral el Consejo Nacional Electoral podrá vincular a supernumerarios para asistir la tarea de la Comisión de acuerdo con los requerimientos solicitados por ella.

Parágrafo transitorio. Para la conformación inicial de la Comisión el Consejo Nacional Electoral solicitará a las instituciones de educación superior señaladas en este artículo los listados de candidatos en un plazo de diez (10) días desde la entrada en vigencia de la presente ley, a su vez deberá elegir a los miembros de la comisión en el plazo de dos (2) meses desde la entrada vigencia de la presente ley.

Artículo 9º. De las firmas encuestadoras. Solamente podrán realizar encuestas de carácter electoral con ánimo de publicación, las firmas

encuestadoras previamente registradas ante el Consejo Nacional Electoral.

No está permitida la publicación y difusión en medios masivos de comunicación, incluidas redes sociales, de encuestas y sondeos falsos, que incumplan las disposiciones establecidas en la presente ley, o utilicen emblemas de empresas encuestadoras registradas sin su autorización.

Artículo 10. Del registro. Para la inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras, se deberá aportar la siguiente información:

1. Acreditación de experiencia en materia de realización de encuestas. Para ello, se aportarán los contratos cuyo objeto sea la realización de estudios de mercado y encuestas de opinión pública que hayan sido legalmente ejecutados con personas naturales o jurídicas en los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud de inscripción en el registro. En caso de que las partes hayan convenido cláusulas o acuerdos de confidencialidad, el Consejo Nacional Electoral (CNE) garantizará la reserva de la información sobre el objeto del contrato.

2. Constitución como sociedad cuyo objeto principal sea la realización de estudios de mercado y encuestas: al menos tres (3) años antes de la fecha de la solicitud de registro. Para tal efecto, se allegará el correspondiente certificado de existencia y representación legal, expedido por la autoridad competente, con una antelación no mayor de tres meses a la fecha en que se solicite la inscripción.

Parágrafo 1º. Cuando se trate de mediciones sobre preferencias electorales a nivel nacional, las firmas encuestadoras adicionalmente deberán acreditar el cumplimiento del estándar de calidad más exigente para el sector de la investigación de mercado, investigación social y de la opinión, reconocido por el Subsistema Nacional de Calidad o la entidad que lo sustituya o haga sus veces. En caso de contradicción entre la norma técnica y lo previsto en esta ley prevalece la ley,

Parágrafo 2º. Las solicitudes de inscripción que no cumplan con los requisitos y con las formalidades establecidas en la presente ley serán inadmitidas. El solicitante tendrá un plazo de un (1) mes para subsanarlos, de lo contrario se procederá conforme al artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 3º. La inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras se renovará cada tres (3) años. La no solicitud de renovación por parte de los interesados conlleva su expiración automática. En caso que, a la fecha de vencimiento del término inicial para el cual se realizó la inscripción, el Consejo Nacional Electoral no se haya pronunciado sobre la solicitud de renovación, ésta se entenderá prorrogada hasta que haya un pronunciamiento definitivo sobre la misma.

Parágrafo 4º. Cualquier cambio que se produzca en la representación legal, en la naturaleza de la sociedad y en la dirección del domicilio de las personas inscritas en el Registro Nacional de Firmas

Encuestadoras del Consejo Nacional Electoral, debe ser notificado por el representante legal, o quien haga sus veces, aportando los certificados correspondientes.

Parágrafo 5º. La nacionalidad o país de domicilio de las personas jurídicas que deban registrarse en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras no las exime de la obligación de registrarse y de cumplir los requisitos legales para la elaboración, publicación y divulgación de encuestas.

Parágrafo Transitorio. Las personas naturales que puedan acreditar que su actividad principal ha sido la realización de estudios de mercado y encuestas de carácter político y electoral, tendrán un plazo de un año (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para constituirse como personas jurídicas y solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.

Podrán acreditar el cumplimiento de lo previsto en la presente ley con los soportes que den cuenta de la realización como personas naturales de estudios de mercado y encuestas de carácter político y electoral como actividad principal, por lo menos en los dos (2) años anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 11. Responsabilidad de las firmas encuestadoras. Las firmas encuestadoras deberán cumplir con las leyes de la estadística. Si no lo hicieren, responderán civil y penalmente por sus actos cuando corresponda.

Artículo 12. Auditoría y trazabilidad de los datos. Para garantizar que se disponga de la información necesaria para la realización de auditorías, las firmas encuestadoras deberán entregar al Consejo Nacional Electoral de manera simultánea a la entrega de los productos terminados al cliente y guardar copia, por un lapso no inferior a dos (2) años, la siguiente información:

1. Lo señalado en el artículo 6;
2. Los cálculos y justificación del tamaño y selección de la muestra;
3. El código computacional usado para el procesamiento de los datos y el cálculo de los indicadores;
4. Los registros primarios utilizados tales como cuestionarios diligenciados, ficheros de datos, grabaciones u otros similares;
5. Los productos de la auditoría interna.

Adicionalmente para el caso de encuestas en hogares se deberá entregar el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales. En encuestas telefónicas la descripción del procedimiento de selección de la muestra y números telefónicos.

Todas las encuestas de opinión política nacionales serán auditadas por la comisión. Las encuestas territoriales serán auditadas aleatoriamente. El Consejo Nacional Electoral podrá contratar auditorías externas.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el CNE deberá conservar al menos dos copias en dispositivos independientes de la información aquí señalada en expedientes digitales.

Artículo 13. *Prohibición de aportes.* Las firmas encuestadoras registradas ante el Consejo Nacional Electoral y sus representantes legales, o miembros de junta directiva no podrán realizar aportes a las campañas políticas.

Artículo 14. *Sanciones en materia de encuestas.* Subróguense el artículo 28 de la Ley 996 de 2005 y el artículo 30 de la Ley 130 de 1994 los cuales quedarán así:

Artículo. *De las Encuestas Electorales.* Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida por cualquier medio de comunicación tendrá que cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios. Sólo podrán divulgarse encuestas representativas estadísticamente, en las cuales los entrevistados sean seleccionados probabilísticamente.

Se prohíbe la realización o publicación de encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones en los medios de comunicación social tradicionales o digitales. También queda prohibida la divulgación en cualquier medio de comunicación de encuestas o sondeos, durante el mismo término, que difundan los medios de comunicación social internacionales.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen esta actividad cuando se trate de encuestas políticas, electorales o sondeos de opinión, para asegurar que las preguntas al público no sean formuladas de manera que induzcan una respuesta determinada.

Las empresas que contemplen dentro de su objeto la realización de encuestas políticas o electorales deberán estar inscritas en el Registro Nacional de Encuestadores que para este efecto llevará el Consejo Nacional Electoral cuando estén destinadas a ser publicadas.

En ningún caso se podrán realizar o publicar encuestas, sondeos o proyecciones electorales el día de los comicios.

Parágrafo 1º. Cuando un medio de comunicación realice sondeos de opinión o consultas abiertas para que los ciudadanos expresen opiniones sobre preferencias electorales por medio de Internet o de llamadas telefónicas, en las que no existe un diseño técnico de muestra ni es posible calcular un margen de error, el medio deberá informar claramente a sus receptores la naturaleza y alcance de la consulta y advertir que no se trata de una encuesta técnicamente diseñada.

Parágrafo 2º. La infracción a las disposiciones de este artículo será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de quince (15) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales

vigentes, según la gravedad de la falta, impuesta tanto al medio de comunicación como a quien encomendó o financió la realización de la encuesta o con la suspensión o prohibición del ejercicio de estas actividades.

El monto de la multa se depositará en el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

Parágrafo 3º. Se entiende que una encuesta tiene carácter político cuando verse sobre asuntos relacionados con el Estado o con el poder político. Una encuesta o sondeo de opinión tiene carácter electoral cuando se refiere a preferencias electorales de los ciudadanos, intenciones de voto, opiniones sobre los candidatos, las organizaciones políticas o programas de gobierno. También, en época electoral, las que versen sobre cualquier otro tema o circunstancia que pueda tener incidencia sobre el desarrollo de la contienda electoral.

Parágrafo 4º. Las sanciones se podrán imponer de conformidad con el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Las auditorías, conceptos y evaluaciones de la Comisión.

Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral podrán incorporarse al procedimiento como dictámenes periciales. Siempre que la Comisión encuentre infracciones a las normas sobre publicación y difusión de encuestas deberá informar al Consejo Nacional Electoral y este deberá iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionatorio.

Artículo 15. *Protección de datos personales de los encuestados.* Las firmas encuestadoras deberán garantizar la confidencialidad y protección de los datos personales de los encuestados, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y demás normativa aplicable en materia de protección de datos. En consecuencia:

1. Los datos recolectados solo podrán conservarse por el tiempo estrictamente necesario para fines de auditoría y verificación, y en ningún caso por un periodo superior a dos (2) años.

2. Queda expresamente prohibida la venta, cesión o uso de la información de los encuestados para fines distintos a los especificados en la presente ley.

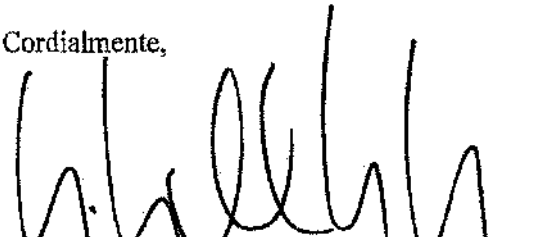
3. Los encuestados deberán ser informados, previo a su participación, sobre la finalidad de la encuesta y sus derechos en relación con el tratamiento de sus datos.

4. Los encuestados deberán autorizar el uso y tratamiento de sus datos personales, para los fines señalados en la presente ley.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente

el artículo 10 de la Resolución 23 de 1996 expedida por el Consejo Nacional Electoral.

Cordialmente,



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

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 201 DE 2024 CÁMARA

por la cual se modifica el Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 y crea el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la función Pública Legislativa y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril de 2024
Honorable Representante
ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Presidenta Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto. Informe de Ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Orgánica número 201 de 2024 Cámara, por la cual se modifica el Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 y crea el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la Función Pública Legislativa y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidenta,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley Orgánica número 201 de 2024 Cámara, por la cual se modifica el Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 y crea el registro de enlaces legislativos y cabilderos del congreso de la república con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la Función Pública Legislativa y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá – Ponente Única

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

1. El Proyecto de Ley Orgánica número 201 de 2024 Cámara fue radicado el día 14 de agosto de 2024 por los Congresistas Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Sor Berenice Bedoya Pérez, Julio Elías Vidal y Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón.
 2. El Proyecto de Ley Orgánica fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1187 de 2024 y fue posteriormente recibido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 29 de agosto de 2024.
 3. El 5 de septiembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponente única a la Representante Catherine Juvinao Clavijo.
 4. El día 21 de noviembre de 2024, se convocó audiencia pública respecto del proyecto en cuestión, con la finalidad de escuchar organizaciones y entidades.
- II. OBJETO DEL PROYECTO**
- Este proyecto de Ley Orgánica busca adicionar el capítulo IX del título II de la Ley 5ª con el fin de crear un registro de enlaces legislativos y cabilderos administrado por el Congreso de la República para garantizar la transparencia en el desarrollo de la función pública legislativa.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO RADICADO

INTRODUCCIÓN

El autor del proyecto de ley radicado, parte por afirmar que la palabra Lobby o Cabildeo, por su origen anglosajón, hace referencia a la práctica mediante la cual diferentes actores buscan influir sobre quienes toman las decisiones públicas en beneficio o en relación de un interés particular o colectivo. Esta práctica, ampliamente presente en las democracias, no es reciente, ya que sus orígenes se remontan al siglo XIX en la ciudad de Londres, cuando en el Palacio de Westminster los parlamentarios se reunían en el lobby central con sus principales electores, quienes abogaban por sus intereses. De allí, pues, deriva la connotación actual del término.

Ahora bien, para las democracias modernas, el cabildeo o lobby es una práctica común dentro del andamiaje de los quehaceres públicos, que incluso resulta fundamental para el funcionamiento adecuado del sistema democrático, pues juega un rol esencial en garantizar que distintos intereses y perspectivas de la sociedad civil sean consideradas

en el proceso legislativo. Sin embargo, para que esta actividad contribuya efectivamente a la participación democrática sin comprometer la integridad del Congreso de la República y de sus congresistas, es indispensable establecer una regulación adecuada.

En Colombia, la falta de un marco legal específico ha dado lugar a una percepción negativa y a la desconfianza pública, conduciendo esto al archivo de iniciativas legislativas previas referidas al tema. Por ello, es en este contexto que el presente proyecto de ley busca abordar dichas deficiencias normativas estableciendo una regulación clara y específica que limite el cabildeo exclusivamente al ámbito de la actividad del Congreso de la República y la Rama Legislativa, diferenciando su órbita de alcance de las demás ramas del poder pública.

En este escenario, entonces, limitar la regulación del lobby o cabildeo exclusivamente al ámbito de la actividad de la Rama Legislativa presenta ventajas significativas para la efectividad y aceptación de las actuaciones congresuales. De esta forma, la claridad y especificidad en esta regulación permitirá evitar ambigüedades que podrían ser utilizadas para eludir o tergiversar la normativa, fortaleciendo la integridad del proceso legislativo y promoviendo una mayor equidad en la participación ciudadana.

Además, al identificar de manera transparente qué actores privados tienen contacto con el Congreso para gestionar intereses, se puede obtener una mayor certeza sobre la objetividad de las decisiones legislativas. Y por su lado, esta equidad en el acceso al proceso legislativo asegura que todos los sectores sociales y grupos de interés puedan presentar propuestas o expectativas bajo condiciones justas y uniformes. De esta forma, al establecer un marco regulador que garantice igualdad en las reglas de juego, se fomenta una mayor inclusión de diversos actores en la esfera legislativa, lo que mejora la representación y legitimidad de las decisiones del Congreso.

Igualmente, el presente proyecto de ley, al establecer un marco regulador claro y específico para el cabildeo, incluye la creación de un registro público y mecanismos de transparencia detallados. Y, aunque el Reglamento del Congreso (Capítulo XI: “Del estatuto de congresistas”, sección 4 “conflicto de intereses”) establece disposiciones para la declaración de conflictos de interés, como la obligación de los congresistas de revelar cualquier situación que pueda generar un beneficio personal directo o indirecto, la ausencia de una regulación integral sobre el cabildeo limita significativamente la efectividad de estas medidas.

En la práctica, la falta de un marco detallado para el cabildeo permite que los intereses privados influyan en el proceso legislativo sin una supervisión adecuada, lo que puede enmascarar o incluso ignorar los conflictos de interés reales. Sin un registro público de cabilderos y sus actividades, es difícil para la ciudadanía y para los propios legisladores identificar y evaluar las influencias externas que

puedan estar afectando la toma de decisiones. Esto crea un entorno en el que los conflictos de interés no se hacen completamente visibles, afectando la transparencia del proceso legislativo y debilitando la confianza pública en la integridad del Congreso.

Por eso, se subraya la necesidad urgente de establecer un marco regulador específico que garantice la transparencia y permita una adecuada supervisión de las actividades de cabildeo, incluyendo la implementación de un registro público. Esta medida es crucial para que los conflictos de interés sean visibles y para restaurar la confianza en el proceso legislativo y las actividades de la Rama Legislativa.

CASOS INTERNACIONALES

Los autores del proyecto de ley realizaron un ejercicio comparado de la reglamentación del cabildeo en varios sistemas jurídicos alrededor del mundo. En particular, realizaron un análisis sobre el cabildeo en Estados Unidos, Reino Unido, España, Perú, Argentina, Chile, México, Francia y la Unión Europea, tal como se relaciona a continuación.

ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos es un referente en la materia, que cuenta con una amplia tradición frente al tema y que, no solo empezó a regular esta práctica desde 1946— con el estatuto de “*Federal Regulation Lobby*”—, sino que también se muestra como un país que considera la gestión de intereses intrínsecamente ligada al quehacer democrático. Por eso, ya por 1876 existían allí los primeros registros lobbistas que la democracia norteamericana conocería y, por esa misma razón, ya para 1913 se llevaba a cabo en el país del Norte de América, por parte del Senado de la República, la “*primera investigación jurídica sobre el lobbying*” (Redondo, 2009).

Otra normativa a destacar es, sin duda, la Federal Regulation Lobby de 1946, que representó uno de los primeros esfuerzos significativos por parte del Congreso de los Estados Unidos para reducir la influencia desmedida de los cabilderos. El objetivo principal de esta ley fue proporcionar información a los miembros del Congreso sobre las personas y organizaciones que intentaban influir en la legislación. Esta ley establecía que cualquier persona contratada para intentar influir en la aprobación o rechazo de cualquier legislación debía registrarse ante el Secretario del Senado y el Secretario de la Cámara de Representantes, proporcionando detalles como su nombre, dirección, empleador, duración del empleo, compensación, y gastos relacionados.

Ciertamente, esta regulación marcó un hito en la historia del cabildeo en Estados Unidos, sentando las bases para una mayor transparencia y rendición de cuentas en la actividad legislativa. Aunque su alcance fue limitado por una decisión de la Corte Suprema en 1954, la Federal Regulation Lobby de 1946 es considerada un precursor clave de normativas posteriores.

En la actualidad, vemos la Ley de Divulgación de Lobbying de 1995 (Lobbying Disclosure Act),

la cual exige a los cabilderos registrarse y divulgar sus actividades y los intereses que representan. Una ley que propende por la transparencia en la gestión de intereses que, ciertamente, ha sido enmendada en aras de fortalecer, justamente, la transparencia y la rendición de cuentas con respecto al lobby, incluyendo la Honest Leadership and Open Government Act de 2007.

Esta legislación ha establecido umbrales claros para el registro de los cabilderos, definiendo quiénes deben registrarse en función de la cantidad de tiempo y recursos dedicados al cabildeo. Esto incluye tanto a cabilderos internos de organizaciones como a firmas externas que representan a clientes, asegurando que cualquier intento de influir en la legislación sea documentado y accesible para el público. Adicionalmente, la LDA ha incorporado mecanismos para controlar la influencia extranjera, exigiendo que los cabilderos que representan intereses de entidades extranjeras cumplan con requisitos adicionales bajo la Foreign Agents Registration Act (FARA) (García, 2008).

Aunque en el país del norte de América la regulación del lobby sea frente a la función pública en su conjunto, la norma establece, en cuanto al registro, que *“dentro de los 45 días en que un cabildero principiante haga un contacto encaminado a realizar una actividad relativa al cabildeo, éste deberá registrarse ante la Secretaría del Senado y el Clerk de la Casa de Representantes”* (Gamboa, 2006).

En este contexto, se observa que las sanciones suelen ser muy generales y únicamente *“se refiere a las faltas en cuanto a la información proporcionada al registrarse y a cierto seguimiento que debe darse de la ley y señala un monto de \$50,000, dependiendo del tipo y gravedad de la violación”* (Gamboa, 2006). Por lo que, aunque Estados Unidos sea un referente en la materia y haya venido desarrollando un marco legal sólido al respecto, aún queda mucho camino por recorrer y bastantes asuntos por revisar.

REINO UNIDO

Según García (2008), en el país cuentan con Códigos de Conducta parlamentaria, pero buena parte del enfoque sobre la materia, ha sido entregado a la autorregulación de los propios grupos de lobby. No obstante, a medida que crecían las preocupaciones sobre la falta de transparencia y el potencial de corrupción, se hizo cada vez más evidente la necesidad de establecer un sistema regulatorio más robusto.

En este escenario, se observa que *“buena parte del debate ha sido desarrollado por el Comité de Estándares de la Vida Pública que, tanto en su primer reporte en 1995, como en el sexto de 2000, ha rechazado el establecimiento de una regulación estatutaria”* (García, 2008). Es así como se estableció un Código de Conducta que, con motivo a la presión por una mayor transparencia, se consolidó para los miembros de la Cámara de los Comunes, dictando como principio básico que era

“inapropiado e indigno para los miembros de esta rama convenir con un tercero el control o limitación de sus actuaciones y gestiones, las que deben ser independientes y libres en el conocimiento de las materias tratadas en el Parlamento” (García, 2008). Este código se enfocaba en transparentar las actividades de lobby a través del registro de los intereses financieros de los parlamentarios, especialmente en cuanto a las recompensas que pudieran recibir por realizar cabildeo, imponiendo inhabilidades cuando existieran estos intereses.

Con todo eso, es posible ver que, en la tarea de regular más la materia y dejar de depender tanto de los códigos de conducta y la autorregulación, se dio en el Reino Unido un hito clave en este sentido (en el 2014), con el *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*). Cabe resaltar que, esta legislación representó el primer esfuerzo significativo del Reino Unido por instituir un registro obligatorio de cabilderos, aunque limitado sólo a aquellos que realizaban lobby directamente con ministros y altos funcionarios públicos. El registro, gestionado por el Office of the Registrar of Consultant Lobbyists, se diseñó con el objetivo de hacer público quiénes estaban llevando a cabo actividades de lobby, sobre qué temas y con quiénes se reunían (Berardi, 2023).

Puntualmente, la ley establece que ninguna persona puede realizar actividades de cabildeo consultivo a menos que esté registrada, definiendo el cabildeo consultivo como las comunicaciones, orales o escritas, dirigidas a ministros o secretarios permanentes relacionadas con la elaboración de políticas, legislación o contratos gubernamentales. La normativa también crea la figura del Registrador de Cabilderos Consultivos, responsable de gestionar el registro, el cual debe ser actualizado y publicado periódicamente.

Sumado a ello, la ley impone obligaciones para que los cabilderos notifiquen cualquier cambio en la información de sus clientes, y establece sanciones tanto civiles como penales por incumplimientos, incluyendo multas y posibles acciones judiciales. De esta manera, la ley busca aumentar la transparencia en las actividades de lobby y asegurar que el público conozca quiénes están influyendo en las decisiones gubernamentales.

Sin embargo, la Ley de 2014 no ha estado exenta de críticas y, una de las principales controversias que han surgido ha sido alrededor de su alcance restringido, que solo abarca a los lobistas consultores, dejando fuera a actores clave como los lobistas internos (in-house lobbyists) y aquellos que interactúan con parlamentarios o funcionarios de menor rango. Esta omisión, entre otros aspectos, ha llevado a cuestionamientos sobre si la ley logra realmente abordar la necesidad de transparencia en el cabildeo, o si, por el contrario, deja lagunas que podrían ser explotadas para evitar el escrutinio público.

Por lo tanto, una de las respuestas ante los vacíos en la norma y la autorregulación fue la creación de una Oficina de registro de consultores lobistas, en aras de asegurar *“la transparencia en el trabajo de los grupos de presión y consultores lobistas respecto de los compromisos con ministros, secretarios y parlamentarios y ante terceros representados por estos grupos, así como para que el público pueda acceder a la información”* (Berardi, 2023). Así, esta y otras medidas, más que endurecer la reglamentación y el marco normativo que se le ha querido dar, se ha reforzado la idea que, en el Reino Unido la postura frente al tema debe ser pragmático y guiado principalmente por los códigos de conducta y la autorregulación.

ESPAÑA:

Respecto de España, hacen referencia a la Constitución de 1978, la actual carta política española. En ella, se menciona en el artículo 77 (del Primer Capítulo del título III) que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas por escrito, prohibiendo la presentación directa mediante manifestaciones ciudadanas. Además, las Cámaras tienen la capacidad de remitir al gobierno las peticiones que reciban y el gobierno está obligado a explicar su contenido si así lo exigen las Cámaras. Aunque este artículo no regula directamente el lobby, establece un marco para la gestión de las peticiones y la influencia en la toma de decisiones gubernamentales.

A su vez, se observa que, a lo largo de los años, se han presentado varias propuestas para regular la actividad lobista en España. En los años 90, se intentó establecer registros y controles sobre los grupos de interés mediante proposiciones de ley, pero ninguna de estas propuestas se convirtió en ley. Más adelante, en 2013, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno introdujo el principio de publicidad activa, exigiendo la publicación de información relevante por parte de la Administración Pública. Sin embargo, esta ley no abordó específicamente la regulación del lobby. Posteriormente, en 2017, la Proposición de Ley Integral Contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes incluyó aspectos relacionados con la regulación de los lobbies, proponiendo la creación de un registro y estableciendo obligaciones de transparencia.

Dada la administración descentralizada de España, es necesario— en el marco de este estudio comparado sobre los marcos normativos existentes frente a la actividad de lobby alrededor del mundo— decir que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, Cataluña y Navarra han avanzado en la regulación de la transparencia y la gestión de intereses.

En Cataluña, la Ley 19 /2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno, introdujo mecanismos importantes para regular la actividad lobista. Esta ley exige la publicación de información de manera clara y estructurada,

define las características del registro de grupos de interés y establece obligaciones para informar sobre actividades, clientes y gastos relacionados. Aun así, el artículo que establecía el registro fue derogado en 2017 debido a la complejidad de gestionar múltiples registros. A pesar de ello, la ley sigue ofreciendo un marco de transparencia valioso.

Un aspecto destacable de la Ley 19/2014 es su inclusión de sanciones por infracciones muy graves relacionadas con la transparencia. En este sentido, el artículo 77 del segundo capítulo de la ley en cuestión detalla las infracciones en esta materia, como el incumplimiento manifiesto de las obligaciones de publicidad, la manipulación u ocultación de información relevante, el incumplimiento de los principios éticos y reglas de conducta por parte de los grupos de interés. Estas sanciones establecen un marco que podría servir de referencia para futuras regulaciones del lobby a nivel nacional, ya que proporciona un conjunto claro de actos condenables frente a la gestión de intereses, en aras de asegurar el cumplimiento de las normas de transparencia.

Por su parte, en Navarra, la Ley Foral 11/2012, de Transparencia y del gobierno Abierto, también aborda la gestión de intereses al promover la transparencia en la administración pública y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. La ley establece el ámbito de aplicación y refuerza el papel del Consejo de Transparencia de Navarra en la gestión de la información y la supervisión de las obligaciones de transparencia.

PERÚ:

Relacionan que Perú fue el primer país de la región en regular la actividad del lobby o cabildeo o gestión de intereses. Perú aprobó el 11 de julio de 2003 la Ley 28024, *que regula la gestión de intereses en la administración pública*. Gracias a ella, en Perú se le dio marco normativo al lobby no sólo frente a la rama legislativa, sino también frente a la ejecutiva. Siendo esto, por demás, una respuesta legislativa frente a un periodo político plagado de denuncias sobre corrupción que alcanzaban distintas esferas del poder público.

A partir de esta norma, se establecen definiciones claras sobre lo que constituye la gestión de intereses y quiénes son considerados gestores de intereses: Personas naturales; Personas jurídicas; Consultoras y Firmas de lobby; Asociaciones profesionales y Gremios, así como las obligaciones de transparencia y registro que deben cumplir tanto los gestores como las entidades públicas. La ley también regula la interacción entre los gestores de intereses y los funcionarios públicos, imponiendo la obligación de registrar todas las visitas y reuniones en un registro electrónico accesible al público. Igualmente, prohíbe a los funcionarios aceptar regalos o beneficios de los gestores de intereses, extendiendo esta prohibición a sus familiares cercanos, con algunas excepciones específicas detalladas en la norma.

En caso de incumplimiento, la ley prevé un sistema de sanciones que incluye multas, suspensión

de licencias, y hasta la inhabilitación perpetua para ejercer la actividad de gestión de intereses. Sumado a ello, para garantizar la aplicación de estas sanciones, se creó un Tribunal Administrativo Especial, encargado de resolver en segunda instancia las sanciones impuestas.

En cuanto al registro, la ley crea el Registro Público de Gestión de Intereses, administrado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Este registro es obligatorio para los gestores profesionales y debe renovarse cada dos años. Además, todos los actos de gestión de intereses deben inscribirse de manera obligatoria en este registro, el cual incluye información sobre los gestores, las actividades realizadas, los funcionarios públicos contactados, y cualquier otro dato relevante. La información registrada es accesible al público y se actualiza regularmente para garantizar la transparencia.

No obstante, a la fecha, la efectividad de esta regulación ha sido limitada. Por ejemplo, en 2018, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos sostuvo que *“en 13 años de vigencia de esta ley, sólo existieron 6 personas registradas formalmente en la SUNARP como gestoras de intereses en todo el país; además, no hubo ni un solo acto de gestión registrado, a pesar de que era una obligación hacerlo.”* (IDEHPUCP, 2018). Por su parte, en 2017, se eliminó el registro de gestores de intereses y el Tribunal Administrativo Especial, sustituyéndolos por un sistema menos detallado como el *“libro de visitas”* en las entidades públicas, lo cual ha sido considerado insuficiente para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

Es más, la persistencia de escándalos y sospechas de corrupción, particularmente en el Senado, sigue aún vigente y pone en evidencia la incapacidad de estas nuevas medidas para abordar adecuadamente los problemas estructurales. La falta de un sistema robusto para el control y la transparencia en la gestión de intereses deja espacio para prácticas corruptas y un debilitamiento de los mecanismos de fiscalización, lo cual compromete gravemente la integridad del sistema político y democrático del país. Por lo que, en definitiva, el caso peruano puede ayudar a ilustrar cómo la regulación por sí sola no garantiza la implementación efectiva de buenas prácticas. La experiencia de Perú revela que, sin un compromiso real con la transparencia y una infraestructura adecuada para la supervisión y el control, las reformas pueden resultar ineficaces. Además, ofrece lecciones valiosas sobre la importancia de establecer mecanismos claros y operativos para la fiscalización y la rendición de cuentas.

ARGENTINA:

En dicho país, el Decreto número 1172 de 2003 fue un primer paso significativo para regular la actividad de lobby por vía administrativa. Publicado el 4 de diciembre de 2003, este decreto se enmarcó dentro de un conjunto de normas

destinadas a garantizar el acceso a la información pública y promover la transparencia en la gestión gubernamental. Aunque la reglamentación incluía un “Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses” que abarcaba la actividad lobbista, su implementación resultó complicada debido a su amplitud y la falta de definiciones claras, como la del concepto de “audiencia” y los detalles operativos para el registro de audiencias (Quaglia, 2004). Aun así, este decreto permitió la creación de un registro público de audiencias en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, donde se debían asentar todas las reuniones realizadas con el objetivo de influir en las decisiones gubernamentales.

Sin embargo, en el presente siglo se ha debatido bastante al respecto, dando esto como resultado iniciativas legislativas como la (S-3247/10) o como el Proyecto de Ley (S-2949/17), que sugerían la creación de registros públicos de cabilderos específicos para las Cámaras del Congreso, restringiendo la regulación exclusivamente al ámbito legislativo. Esta evolución hacia una regulación más específica y focalizada refuerza la idea de que un enfoque limitado al poder legislativo puede ser más efectivo y manejable. No obstante, la suspicacia que este tipo de iniciativas suscitan han hecho que, hasta el momento,

Esta propuesta buscaba restringir la regulación exclusivamente al ámbito legislativo, destacando la importancia de una regulación más específica y focalizada para una mayor efectividad y manejabilidad. Por eso, aquí la creación de registros específicos para el ámbito legislativo, como se sugiere en el proyecto de ley, ofrecía una solución más manejable y específica en comparación con el enfoque administrativo general del Decreto 1172/03. No obstante, dicho proyecto de ley no fue aprobado y, a la fecha, aún no hay una reglamentación en firme.

CHILE:

En el año 2014, Chile aprobó la Ley 20.730, una normativa pionera en la región “que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios” (Córdova, 2018). Esta ley, que abarca no solo las actividades frente a la rama legislativa, extiende su alcance a la rama ejecutiva y a toda la función pública, reflejando un enfoque integral en la regulación de estas interacciones.

La ley en cuestión, define claramente qué constituye una gestión de intereses y quiénes son considerados lobistas, incluyendo una amplia gama de actores como personas naturales, jurídicas, consultoras, firmas de lobby, asociaciones profesionales y gremios. Así, este marco normativo impone obligaciones estrictas de transparencia, requiriendo que tanto los lobistas como las entidades públicas mantengan un registro actualizado de sus actividades. En este sentido, para garantizar el cumplimiento, se estableció el Registro Público de Lobistas y Gestores de Intereses Particulares, que

es obligatorio para los lobistas profesionales y debe ser renovado cada dos años.

En cuanto a las sanciones, la ley contempla un sistema de penalizaciones para aquellos que no cumplan con las obligaciones de registro y publicidad. Estas sanciones incluyen multas y medidas administrativas, que buscan disuadir el incumplimiento y promover una mayor transparencia en la interacción entre los lobistas y los funcionarios públicos. No obstante, a pesar de estas disposiciones, la efectividad de la regulación ha sido objeto de debate. En este contexto, informes de evaluación, como el realizado en 2022, han destacado tanto los avances como los desafíos pendientes en la implementación de la ley.

Es claro que, desde su promulgación en 2014, la regulación del lobby en Chile ha mostrado una evolución constante. Sin embargo, la experiencia chilena también ha evidenciado que la existencia de una ley robusta no garantiza, por sí sola, la implementación efectiva de buenas prácticas. La falta de un compromiso real con la transparencia y la ausencia de una infraestructura adecuada para la supervisión han limitado la eficacia de la ley. Este contexto sugiere que, para mejorar la regulación del lobby en Chile, será necesario introducir nuevas reformas que fortalezcan los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, asegurando así un mayor impacto en la práctica del cabildeo en el país.

MÉXICO:

Los autores afirman que México fue el segundo país de la región en regular el lobby y su regulación no fue vía proyecto de ley como su predecesor (Perú). Córdova (2018), afirma que *“La regulación mexicana afecta solo al Poder Legislativo y está recogida en el Reglamento de la Cámara de Diputados (2010) y en el Reglamento del Senado de la República (2010), ambos aprobados tras diez años de debates e iniciativas parlamentarias”*.

En este sentido, en México la regulación del lobby se enfoca exclusivamente en el Poder Legislativo. Además, en este contexto, el alcance de la regulación ha evolucionado en respuesta a cambios políticos significativos, como la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en 1997. Este cambio impulsó una mayor profesionalización del lobbying y la necesidad de establecer nuevos canales de comunicación y negociación entre los intereses privados y el poder público.

En cuanto a las sanciones, el marco normativo mexicano contempla mecanismos para sancionar las infracciones a las normas de cabildeo. Estas sanciones pueden ser de dos tipos:

- a) Administrativas, como multas o restricciones de acceso a ciertas áreas del Legislativo y,
- b) Éticas, que incluyen reprimendas o la pérdida de privilegios.

No obstante, la efectividad de estas sanciones ha sido cuestionada y se ha argumentado que el sistema

enfrenta desafíos en la supervisión y aplicación rigurosa de las penalidades.

Por su parte, en cuanto al registro de transparencia, en México, aunque requerido por los reglamentos, no es tan formalizado ni centralizado como en otras jurisdicciones, como la Unión Europea o Estados Unidos. La regulación exige a los cabilderos y grupos de interés que reporten sus actividades e interacciones con los legisladores, pero el proceso de registro y su accesibilidad pública siguen siendo áreas en desarrollo.

De modo que, la evolución de la regulación del lobby en México refleja una adaptación continua a los cambios políticos y económicos. Durante los años 90, la apertura económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) destacaron la necesidad de una regulación más clara. Y, aunque la institucionalización del lobbying, con la aprobación de los reglamentos en 2010, marcó un paso importante hacia una regulación más estructurada, en la actualidad el debate continúa sobre cómo fortalecer el registro de transparencia y mejorar la efectividad de las sanciones, reflejando el compromiso con una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso legislativo.

FRANCIA:

Aunque en Francia, escándalos como el del ex Ministro de presupuesto Jérôme Cahuzac o como el de la compañía farmacéutica Servier han puesto de manifiesto la necesidad de controlar la interacción entre legisladores y lobbistas, el país aún no ha implementado una regulación formal al respecto. Ciertamente, *“en Francia, el registro de lobby no existe. Sólo está estipulado por reglamento de funcionamiento interno de la directiva (la Mesa) de la Asamblea Nacional, el Parlamento francés”* (Oliver, 2019).

En este sentido, actualmente la única normativa referida al tema son los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 de las directivas generales de la Mesa de la Asamblea Nacional— Cámara baja del parlamento francés— que, siendo un reglamento interno, estipula que los representantes que posean tarjetas especiales emitidas por el Presidente de la Mesa pueden acceder al salón donde se celebran debates y reuniones con miembros del Parlamento. Sin embargo, esta normativa no constituye un registro formal de lobbies ni proporciona un marco para la supervisión de las interacciones entre los lobbistas y los legisladores.

Desde el 1º de julio de 2017, Francia introdujo un registro de grupos de interés gestionado por la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (HATVP). A pesar de este avance, el número de entidades registradas hasta la fecha es relativamente bajo, con alrededor de 858 inscritos (Normand, 2018). El registro exige a los grupos de interés que informen sobre su identidad, los temas en los que ejercen influencia y proporcionen una declaración anual de sus actividades. Aunque se imponen sanciones significativas por el incumplimiento,

como multas y penas de prisión, la implementación del registro ha enfrentado dificultades. La HATVP ha reconocido que el proceso de inscripción ha sido complicado y ha requerido esfuerzos educativos para sensibilizar a los grupos de interés sobre el sistema.

Por consiguiente, la falta de un registro formalizado y las limitaciones en la capacidad de supervisión de la HATVP subrayan la necesidad de una regulación más robusta. Aunque el registro representa un paso hacia la transparencia, la falta de recursos adecuados para su administración y el escepticismo hacia la efectividad del sistema resaltan las deficiencias en la regulación del lobby en Francia. La situación actual evidencia que, aunque se han dado pasos importantes, aún queda mucho por hacer para garantizar una supervisión efectiva y una mayor transparencia en las relaciones entre lobbistas y funcionarios públicos.

UNIÓN EUROPEA:

Al igual que en Norteamérica, en Europa los grupos de presión y/o representantes de intereses se ven inmersos en un marco regulatorio bien definido. Mediante el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, allá se ha implementado un registro común de transparencia que sirve para supervisar las actividades de los representantes de intereses. Aunque el registro es voluntario, promueve la transparencia y la rendición de cuentas en el cabildeo dirigido al poder legislativo.

En este sentido, el marco legal europeo establece que cualquier grupo o individuo que desee influir en la elaboración de políticas y decisiones dentro de la UE puede inscribirse en el registro. Esto incluye una amplia gama de actores, desde ciudadanos individuales hasta grandes corporaciones, ONG y think tanks. Aunque la inscripción es opcional, ciertos accesos y oportunidades, cómo solicitar una tarjeta de acceso al Parlamento Europeo o participar en audiencias públicas, están condicionados a estar registrado. Este registro proporciona información detallada sobre las actividades de influencia, promoviendo una mayor apertura en las interacciones con las instituciones de la UE.

Además, *“otra medida en torno a la regulación del lobbying proviene de la vigilancia y control de los legisladores, es el caso de la llamada «huella legislativa» que el Parlamento Europeo (PE) introdujo con su «Código de conducta»* (Oliver, 2019). En este contexto, el cumplimiento del Código de Conducta asociado al registro está respaldado por mecanismos de denuncia y sanciones para quienes no respetan las normas. Sin embargo, la aplicación efectiva de estas sanciones ha sido un desafío, y el sistema ha enfrentado críticas por la falta de rigor en la supervisión y en la imposición de penalidades.

En cuanto a la evolución y reformas, el registro ha sido objeto de debate y revisión desde su creación. Escándalos como el Qatargate han resaltado la necesidad de reformas para fortalecer el sistema y cerrar lagunas en la regulación. Por eso, las

propuestas actuales incluyen hacer del registro una herramienta legalmente vinculante y expandir su alcance para cubrir a los representantes de terceros países y evitar el lobbying de regímenes represivos.

BÉLGICA:

El lobby y el cabildeo en Bruselas -centro neurálgico de la Unión Europea (UE)-, han adquirido una importancia creciente a medida que la integración europea ha avanzado. Con más de 25.000 lobistas operando en la capital europea, el cabildeo se ha convertido en una actividad crucial que influye en la toma de decisiones legislativas a nivel de la UE.

En Bruselas, la práctica del cabildeo comenzó a tomar forma en la década de 1990, coincidiendo con la expansión de las competencias de la UE y la creación del mercado único europeo. La adopción de políticas comunes en áreas como la salud pública, el medio ambiente, y la regulación financiera atrajo la atención de numerosos grupos de interés, desde corporaciones multinacionales hasta organizaciones no gubernamentales (ONG).

La integración europea y la centralización del poder legislativo en Bruselas han hecho que esta ciudad sea un imán para los lobistas que buscan influir en las políticas que afectan a todo el continente. A medida que las competencias de la UE se han ampliado, también lo ha hecho el alcance del lobby, con un número creciente de actores que buscan moldear la legislación europea a su favor.

Los grupos de interés, que incluyen a corporaciones, asociaciones comerciales, ONG, y sindicatos, desempeñan un papel crucial en el proceso de toma de decisiones en la UE. Estos grupos buscan influir en las políticas a través de diversas actividades de cabildeo, como la presentación de informes y estudios, la organización de eventos, y el establecimiento de relaciones con legisladores y funcionarios de la Comisión Europea.

El poder de estos grupos radica en su capacidad para proporcionar información especializada y recursos a los legisladores, quienes a menudo dependen de estos insumos para tomar decisiones informadas. Sin embargo, la influencia de los grupos de interés varía significativamente, con las grandes corporaciones teniendo una ventaja considerable en términos de recursos y acceso a los responsables de la toma de decisiones.

Por su parte, la regulación del lobby en Bruselas ha sido un tema de debate continuo. En 2008, la Comisión Europea implementó el Registro de Transparencia, un sistema voluntario en el que los grupos de interés pueden registrar sus actividades de cabildeo. Este registro fue diseñado para aumentar la transparencia en las interacciones entre los lobistas y los legisladores, pero su naturaleza voluntaria ha sido objeto de críticas.

Uno de los principales problemas con el registro es que no todos los lobistas se inscriben, lo que dificulta obtener una imagen completa de quién está influyendo en la legislación europea. Se estima

que el número real de lobistas en Bruselas podría ser el doble de los registrados oficialmente, lo que plantea serias dudas sobre la efectividad del registro y la transparencia del proceso. El Registro de Transparencia exige que los lobistas revelen información sobre sus actividades, incluidos los temas en los que están trabajando y el presupuesto dedicado al cabildeo. Sin embargo, la falta de sanciones por no registrarse limita la eficacia de este mecanismo de supervisión. Además, el registro no cubre todas las interacciones entre lobistas y legisladores, dejando lagunas significativas en la regulación.

Uno de los desafíos más destacados del cabildeo en Bruselas es la desproporción en la representación de intereses. Mientras que las grandes corporaciones y sus grupos de presión tienen una presencia abrumadora en la capital europea, los grupos de la sociedad civil, como las ONG y los sindicatos, luchan por igualar su influencia. Se estima que las empresas y sus representantes tienen un 60% más de acceso al Parlamento Europeo en comparación con los grupos de la sociedad civil. Esto crea un desequilibrio en la representación de intereses, donde las voces de los ciudadanos y las preocupaciones públicas a menudo son eclipsadas por los intereses corporativos.

El sector financiero es un ejemplo claro de esta desproporción. Con un gasto anual en cabildeo que supera los 120 millones de euros, el sector financiero tiene una influencia desproporcionada en la formulación de políticas en comparación con otros sectores. Esta situación plantea preocupaciones sobre la equidad en la toma de decisiones y la posibilidad de que las políticas favorezcan a los intereses privados sobre el detrimento de los bienes públicos.

Un ejemplo de este impacto es la legislación en materia de regulación financiera. Durante la crisis financiera de 2008, el lobby del sector bancario en Bruselas fue acusado de debilitar las propuestas de

reforma que buscaban aumentar la supervisión y la transparencia en los mercados financieros. A pesar de la presión pública para fortalecer las regulaciones, el poder del cabildeo corporativo logró suavizar algunas de las medidas más estrictas propuestas por la Comisión Europea.

El cabildeo en Bruselas no está exento de controversias. Uno de los escándalos más recientes y notorios es el caso conocido como “Qatargate”, que surgió a finales de 2022. Este escándalo involucró acusaciones de corrupción y sobornos a eurodiputados por parte de una supuesta ONG que, en realidad, actuaba en nombre de intereses extranjeros.

Qatargate puso de relieve las debilidades del sistema de regulación del cabildeo en Bruselas, especialmente en lo que respecta a la transparencia y la supervisión. Las acusaciones de que ciertos grupos de presión pudieron influir en la legislación a través de sobornos y otras prácticas corruptas subrayaron la necesidad urgente de reformar las normas que rigen el cabildeo en la UE.

En respuesta a estos escándalos, ha habido un creciente llamado a reformar el Registro de Transparencia para hacerlo obligatorio y más inclusivo. Las propuestas de reforma incluyen la obligatoriedad de que todas las organizaciones, incluidas las ONG, se registren y revelen sus fuentes de financiación, así como la introducción de sanciones para aquellos que no cumplan con las reglas.

COMPARACIÓN DE LOS DIFERENTES SISTEMAS JURÍDICOS

A partir del análisis anterior, los autores presentan la siguiente tabla en la cual se realiza un análisis comparado con algunos aspectos claves para comprender las diferencias en la regulación del cabildeo o lobby en los países estudiados:

Tabla 1. Análisis comparado de legislación de cabildeo o lobby.

PAÍS	MARCO LEGAL	COBERTURA Y ALCANCE	REGISTRO Y TRANSPARENCIA	SANCIONES Y CUMPLIMIENTO	EVOLUCIÓN Y REFORMAS
E.E.U.U	Federal Regulation Lobby Act (1946) - Lobbying Disclosure Act (1995)	Función pública en su conjunto Nivel estatal y local	Obligatorio para cabilderos y firmas - Información pública y actualizada - Mecanismos adicionales bajo la FARA	Multas por incumplimiento - Sanciones bajo la Foreign Agents Registration Act (FARA)	Evolución constante con enmiendas para mayor transparencia - Adaptación a nuevas necesidades
U. K	Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014)	Función pública en su conjunto.	Registro obligatorio para cabilderos consultores - Registro gestionado por el Office of the Registrar of Consultant Lobbyists	Sin régimen sancionatorio de carácter punitivo.	Evolución de autorregulación a regulación formal en 2014, pero con críticas por alcance limitado - Creación de oficina para registrar cabilderos consultores

PAÍS	MARCO LEGAL	COBERTURA Y ALCANCE	REGISTRO Y TRANSPARENCIA	SANCIONES Y CUMPLIMIENTO	EVOLUCIÓN Y REFORMAS
España	Ley 19/2014 (Cataluña - Ley Foral 11/2012 (Navarra). A nivel nacional no hay ley alguna.	Función pública en su conjunto	Registro y publicación de actividades (Cataluña) - Ley de Transparencia y Buen Gobierno (Navarra)	Multas por incumplimiento - Sanciones según la Ley de Transparencia (Navarra)	Debate y presentación de propuestas. Cataluña y Navarra han avanzado en la regulación, aunque todavía no hay una ley nacional que lo regule.
Perú	Ley 28024	Función pública en su conjunto	Registro Público de Gestión de Intereses: A cargo de SUNARP, inscripción obligatoria para gestores, con renovación cada 2 años.	Amonestación, multa, suspensión de licencias, inhabilitación perpetua. Basada en la gravedad y antecedentes, con reincidencia como agravante.	Implementación inicial en 2003. Sin embargo, en 2017 se eliminó el registro y el Tribunal Administrativo Especial. Corrupción y escasez de registros destaca la necesidad de reformas.
Argentina	No hay ley nacional (el único marco normativo es el Decreto número 1172/2003)	Función pública en su conjunto	Registro público de audiencias (Decreto número 1172/2003) sin mayor aplicación.	Multas y otras penas. Sin embargo, la efectividad de estas sanciones ha sido cuestionada debido a la falta de implementación y control	Varios intentos de reforma y actualización. Sin embargo, estos proyectos no fueron aprobados, y aún no hay una reglamentación en firme que actualice el Decreto número 1172/2003.
Chile	Ley 20.730	Función pública en su conjunto	Registro Público de Lobbistas. Obligatorio para lobistas profesionales. Renovación cada dos años	Multas y sanciones administrativas por incumplimiento de registro y publicidad	Desde 2014 ha habido avances, pero persisten desafíos en la implementación efectiva; se prevén nuevas reformas para fortalecer la fiscalización.
México	Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado de la República (2010). No hay ley nacional.	Legislativo	Se exige a cabilderos reportar actividades e interacciones con legisladores, pero no es formalizado ni centralizado.	Multas o restricción del acceso a ciertas áreas o actividades dentro del Legislativo. O sanciones éticas, que podrían incluir reprimendas o la pérdida de ciertos privilegios o posiciones.	Evolución constante desde los años 90, con la aprobación en 2010 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. Constantes debates y presentación de proyectos de ley.
Francia	Reglamento Interno de la Asamblea Nacional. No hay ley nacional.	Legislativo	Registros de la Asamblea general y el senado. Obligatorio desde julio de 2017. Gestionado por la HATVP.	Es un decálogo de conducta. No establece sanciones ni limitaciones.	Introducción del registro de grupos de interés en 2017; implementación limitada y críticas por falta de robustez y supervisión adecuada.
Unión Europea	Código de Conducta del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea	Parlamentario	Registro de Transparencia voluntario en la Comisión y el Parlamento	Reglamento no sanciona las relaciones entre funcionarios públicos y lobbistas, pues no se engloban en un acto legislativo con fuerza ejecutiva.	El Registro ha sido objeto de debate y revisión, en función de reformas para fortalecer el sistema y cerrar lagunas en la regulación. Propuestas actuales incluyen hacer del registro una herramienta legalmente vinculante

A partir de la matriz y del análisis comparado, los autores realizaron varias recomendaciones para mejorar la regulación del lobby en el contexto nacional, a saber:

A. Es crucial establecer leyes nacionales uniformes sobre el lobby para asegurar una regulación consistente en todos los niveles de gobierno, o limitarlo a la rama legislativa. Este enfoque facilitaría una implementación más ordenada y controlada, asegurando que las leyes sean aplicadas de manera efectiva antes de considerar su extensión a otras áreas del Estado;

B. Se recomienda crear sistemas de registro centralizados y accesibles para todos los cabilderos, mejorando la transparencia y la supervisión. Aquí, se debe tener presente que algunos países que reglamentan el lobby frente a la función pública en su conjunto, pese a ello, cuentan con un registro que se enfoca principalmente en la Rama Legislativa. Por lo que hay que tener capacidad técnica y operativa para desplegar un registro que abarque a toda la función pública, o empezar reglamentando y registrando el lobby exclusivamente frente a la Rama Legislativa, en aras de tener orden, adhesión y transparencia;

C. Se sugiere establecer regímenes sancionatorios punitivos claros y efectivos para los incumplimientos de la regulación, pues se observa que, a falta de régimen sancionatorio, se presenta menor adhesión y cumplimiento de las normas estipuladas. Aquellas reglamentaciones que no contemplan sanciones claras no suelen lograr la plena efectividad de las normas, dado que la falta de consecuencias tangibles para los infractores reduce la motivación para adherirse a las reglas. Sin un sistema sancionador bien definido, los mecanismos de control se vuelven ineficaces, y las transgresiones pueden proliferar sin consecuencias significativas, lo que debilita la integridad del proceso regulatorio y la confianza pública en el sistema;

D. Se deben desarrollar mecanismos de supervisión más robustos y transparentes para garantizar el cumplimiento de las leyes de lobbying, similar a los mecanismos adicionales bajo la FARA en EE. UU. Además, asegurar que la información sobre actividades de lobbying sea pública y fácilmente accesible para el público, mejorando la rendición de cuentas y logrando que, efectivamente, la regulación del lobby devenga en mayor participación, en mayor transparencia y en más y mejor representatividad. En suma, incluir mecanismos para la participación ciudadana en la formulación y revisión de políticas de lobby para asegurar que estas reflejen el interés público;

E. Se debe asegurar que los organismos responsables de regular el lobby operen de manera independiente y sin influencias políticas, así como se deben implementar programas de capacitación para cabilderos y funcionarios públicos sobre las regulaciones y prácticas de transparencia. Finalmente, hay que realizar revisiones periódicas

de las leyes y reglamentos de lobby para adaptarse a los cambios en el entorno político y social, y se debe promover la cooperación y el intercambio de mejores prácticas entre países para mejorar las regulaciones globales sobre esta práctica, cada vez más reglamentada alrededor del mundo.

Sumado a ello, es pertinente tener presente las recomendaciones de la OCDE al respecto. Que, a saber, abogan por una práctica de lobby o cabildeo que abogue por la garantía del acceso justo y equitativo al desarrollo e implementación de políticas públicas; el respeto a los contextos socio políticos y administrativos; la consecuencia frente a los marcos políticos y regulatorios más amplios; la capacidad de definir claramente el cabildeo o lobby; la transparencia; el escrutinio de las actividades de cabildeo; el fomento de una cultura de integridad al interior de las entidades públicas; el profesionalismo del cabildeo o lobby; la integración de actores claves; y la revisión periódica de la funcionalidad del lobby.

CONTEXTO NACIONAL Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Finalmente, los autores hacen una referencia a como ha sido planteado el cabildeo en el contexto colombiano, señalando lo siguiente:

El artículo 2° de la Constitución Política de Colombia establece dentro 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”*. Pese a lo anterior, el lobby en Colombia es una práctica común ejercida históricamente de manera informal y lastimosamente, los intentos de regulación han sido fallidos, lo cual representa un riesgo para los intereses de los ciudadanos.

Desde el año 1995, se han presentado más de 18 iniciativas legislativas relacionadas con esta práctica. Dentro de las principales, se encuentra el Proyecto de Ley número 410 de 2021 y el Proyecto de Ley número 193 de 2021. Los anteriores, fueron una recopilación de proyectos de ley que acogían contenidos y principios de los proyectos de ley que fueron presentados hasta esa fecha.

Dichos proyectos, han tenido un factor en común pues pretenden reconocer y regular el lobby de manera general para las diferentes ramas del poder público, desconociendo que es una práctica que tiene diferentes fines y modos de actuar. Con base en el análisis comparado, se pudo determinar que el mejor resultado de las regulaciones a nivel internacional se ha presentado en los casos en donde se incluye un enfoque diferencial para cada rama del poder legislativo, ejecutiva y judicial.

Si bien es cierto que regular la actividad del lobby o cabildeo resulta una labor compleja por la diversidad de posturas de los actores involucrados, no deja de ser un mandato constitucional en Colombia, razón por la cual es importante que el país llegue a un consenso y avance en la regulación de esta práctica, así como lo han hecho diferentes

países del mundo teniendo en cuenta cada una de sus necesidades.

Dentro de los mandatos constitucionales relacionados con la regulación de la práctica del lobby o cabildeo se resaltan el Acto Legislativo 1 de 2009 en el artículo 7º, el cual reconoce la actividad del cabildeo modificando el artículo 144 de la Constitución, que ordena se reglamente mediante ley de la República el ejercicio del cabildeo, mientras que el Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011, determina el requerimiento de información que se llevará a cabo cuando haya pruebas de mala conducta entorno a la gestión del lobby o cabildeo y sobre el seguimiento que se llevará a cabo a las medidas establecidas en la ley para regular la actividad.

Una de las ramas del público en donde más se observa la actividad del lobby o cabildeo es en la Rama Legislativa, como se menciona anteriormente, es en el Congreso de la República en donde se crean, se modifican y se derogan las leyes que rigen a nuestro país y que tienen una afectación directa en la ciudadanía. Desde este contexto, se deriva la importancia de que los Congresistas permitan la participación de los diferentes sectores en la toma de sus decisiones legislativas con el fin de que se respeten los derechos de las personas que se ven involucradas en sus decisiones.

Un claro ejemplo es el trámite legislativo que tuvo el proyecto de ley que pretendía prohibir el plástico de un solo uso en Colombia con el fin de proteger el medio ambiente y que se convirtió en

ley de la República el 1º de junio de 2022. Con la aprobación unánime de esta Ley en el Senado, se dio un régimen de transición y prohibición progresiva para 24 productos plásticos, con implementación en un periodo de 2 a 8 años.

Dicha decisión de prohibición progresiva fue consensuada con los diferentes sectores involucrados y el texto original tuvo varias modificaciones durante su trámite legislativo, atendiendo las preocupaciones y repercusiones que derivarían de esta decisión como era el caso del gremio de los recicladores, cuyo trabajo e ingresos económicos dependen de recolectar, clasificar y vender materiales que otros desecharon, principalmente plásticos de un solo uso al ser uno de los más utilizados. Ante este proyecto, el sector alzó la voz durante el trámite de esta iniciativa y por medio de mesas de trabajo y audiencias públicas llegaron al consenso.

IV. AUDIENCIA PÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 201 DE 2024 CÁMARA.

El día 21 de noviembre de 2024, se realizó una audiencia pública en la que intervinieron: ParlAmericas, Transparencia por Colombia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Fundación Karisma, la Misión de Observación Electoral, el Instituto Anticorrupción, el Instituto de Ciencia Política - Hernán Echavarría Olózaga y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Senador de la República, autor de la iniciativa.	<i>Desde el Congreso de Colombia radicamos un importante proyecto de ley para el tema del lobby. El cabildeo en Colombia es una práctica muy común en los países de América Latina, en Estados Unidos, que busca crear un registro único en el Congreso de Colombia para garantizar la transparencia, la eficiencia de todas esas personas que ingresan a diario al Senado de la República que tiene que ver con labores legislativas que buscan asesores, Congresistas, Representantes, Senadores, y que lo hagamos frente al país, que sea una práctica legal, transparente y frente a la gente.</i> <i>El lobby solamente no es una manifestación democrática, es una manifestación legal que le permite a los Congresistas empaparse de información de gremios de todos los sectores; de estas personas que representan diferentes gremios empresas en Colombia y es por eso que queremos que cada uno representa sus intereses, y como Senadores de la República estamos obligados a empaparnos de la información de conocer a fondo los pro, los contra, las posiciones del gobierno, de las empresas que tienen que ver con una Ley de la República. Por eso queremos hacer que sea el lobby frente a la gente, qué personas ingresan, a que ingresan, de crear ese registro único aquí en el Congreso de Colombia, que sea una urna transparente de cristal y que cada colombiano pueda tener la información eficaz, eficiente de aquí ingresa una persona, a qué ingresa una empresa, a qué ingresa un Representante o un lobista o cabildero que los vemos aquí por los pasillos del Congreso de la República, con qué Senador habla, con qué Representante habla y cuáles son los intereses. Esto debe ser frente a la gente y a los colombianos.</i> <i>(...) El Congreso de la República sin duda es una de las entidades más desacreditadas con peor imagen y esto va a permitir saber cuál es la labor de un Senador; va a permitir evidenciar cuál es la labor de un Representante, con quiénes se reúnen y quiénes ingresan y a qué ingresan al Congreso de Colombia. Muchos Congresistas quizás hemos sido víctimas de lobistas de personas que vienen acá que los escuchamos y demás, esto lo queremos evitar.</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
Rocío Noriega - Asesora del Grupo Bica- meral de Transparencia en el Congreso Na- cional de Chile, ParlAmericas	<i>Todo lo que han hablado acá ha sido súper importante nosotros en Chile. El proceso de aprobación de la ley fue súper corto, solamente 11 años, así que también teníamos ese mismo problema que tiene Colombia y esto porque muchas personas no querían identificarse con lo que es el lobby. Creo que no está pasando, no querían identificarse con la palabra lobby porque, así como ha dicho la diputada que es súper legítimo, es el derecho que tenemos todos y todas a participar del proceso legislativo, a participar de hacer las políticas públicas que al final del día nos afectan a nosotros como ciudadanía.</i> <i>(...) Les voy a comentar que una de las cosas más importantes de la ley de lobby y también de audiencias públicas es el trato igualitario. Yo creo que en Chile eso ha sido primordial porque nosotros, cuando yo estoy en el PNUD, hicimos un estudio sobre quiénes iban a audiencias públicas al Congreso por dos años y quiénes creen que iban... Hombres, abogados, promedio 40 años y solamente de Santiago, entonces el trato igualitario en este proceso es súper importante. Las leyes nosotros decimos ley de lobby, pero realmente la de Chile es una ley de agenda pública, pero ha permitido abrirle la puerta no solamente estos abogados hombres sino a muchas personas que antes no tenían oportunidad porque no sabían a dónde tocar la puerta; entonces ahora con este formulario para solicitar una reunión de lobby se tienen que decir si aceptamos la reunión o tienen que fundamentar por qué no la van a aceptar, pero así se abrió la puerta.</i> <i>Si no regulamos estamos en este círculo vicioso que muchos países nos encontramos donde hay corrupción, impunidad y todo lo que dijo el Senador, hasta llegar a la desconfianza. Cuando hay desconfianza los países no funcionan, por ejemplo hay estudios de que la gente no quiere pagar impuestos porque dice para qué pago se van a robar mi dinero, no me dan ningún servicio público; entonces, tenemos que regresarnos y seguir con Estado Abierto, Parlamento Abierto, con estos pilares para tener un Estado de derecho, una democracia que seamos todos íntegros y recuperar esa confianza porque nosotros como poder legislativo somos de los que peor nos ven y solamente nos ganan los partidos políticos, entonces por eso es importante regular para volver a transparentar lo que se está haciendo y tener confianza.</i> <i>Entonces, sin regulación podemos tener tráfico de influencias, captura del Estado y no queremos eso. Una mala regulación nos pone en el mismo lugar donde estábamos y tenemos que tener una regulación efectiva, con transparencia la ley de lobby o lo que se está proponiendo es que tengamos la trazabilidad de quién va, qué quiere, eso es súper importante porque no es lo mismo hablar de la ley de pesca a que pongan en el formulario quiero hablar de la cuota de camarón, por ejemplo. Entonces ahí tienen que ser súper específicos para que podamos tener trazabilidad.</i> <i>La participación también la abre de nuevo acá. Hay formas de regular el lobby, no voy a verlas y algunos de los beneficios se las dejo después para que la vean ustedes y de lo que yo leí del proyecto que se hace bastante buena forma de empezar, así como Chile empezó con una ley de lobby como la de Estados Unidos que tiene una calificación de 62 sobre 100 puntos, la actual de Chile tiene 42 sobre esos 100 puntos. Por algo tenemos que empezar, entonces a mí se me hace muy bien esto de las comisiones, nada más acotaría cuántas intervenciones porque, aunque nosotros nos gustaría abrirnos para toda la ciudadanía es difícil escuchar toda la ciudadanía. En Chile está un portal de participación ciudadana que se llama congreso virtual y ahí recibimos mucha información e ideas de ciudadano, en general cronograma también el trato igualitario de nuevo que es súper importante.</i> <i>Tenemos que tener un equilibrio tanto del lobby como en las audiencias de quienes van a escuchar a todas las personas, no solamente a los que piensan como yo porque escuchar a los que no piensan como yo es donde pueden hacer incidencia, donde con fundamentos pueden cambiar mi opinión me pueden abrir los ojos. Y una muy buena práctica que les quería comentar es en Reino Unido cuando se solicita una audiencia ellos tienen un formato de minuta y en la minuta bueno como toda la información del registro, pero además qué es lo que van a presentar, que están a favor o en contra de ese proyecto de ley y así. Entonces la Secretaría puede dividir si llegaron 50 solicitudes puede dividir 25 para un lado y 25 para el otro para que sea un trato igualitario (...).</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	<i>Estoy entendiendo que a lo mejor deberíamos de definir un poquito lo que es un lobbyista o el enlace legislativo, a quién le van a hacer lobby porque puede ser un asesor puede ser el mismo Secretario de comisión, etcétera. Mi pregunta es si van a aceptar también nacionales, extranjeros si solamente va a ser lobby dentro del Congreso o les vamos a dar la obligación a los parlamentarios asesores de que si alguien les manda una minuta o los ve en una fiesta que tengan que registrarlo (...) El registro es súper importante, nosotros por ejemplo en el formulario pedimos el número de boletín y sin ese número no podemos hacer la trazabilidad, entonces es muy importante ver lo del boletín sanciones específicas para lobbyistas. También creo que sería importante si va a estar toda la información en datos abiertos tener un mecanismo de denuncia para que la ciudadanía pueda denunciar si vio a alguien o no haciendo lobby y después ir midiendo si el portal está funcionando y cambiarlo de acuerdo a lo que se necesite (...).</i>
Sandra Ximena Martínez Rosas - Directora Programática de iniciativas con Sistema Político y Estado, Transparencia por Colombia	<i>Desde Transparencia por Colombia, primero queremos agradecer la oportunidad de abrir este espacio de audiencia pública, y segundo reiterar la importancia y la pertinencia de que la octava, ojalá la octava sea la vencida, se vuelva a abordar una reglamentación sobre el cabildeo en el Congreso. Importante tener en cuenta porque también de Chile nos comentaban que en 11 años no sé cuántos proyectos de ley acabamos desde el 2018 al 2023, 7 proyectos este es el octavo entonces pues creo que ya tiene que llegar algún momento que logremos algún avance en la materia. Creemos que esta estrategia de irse como por lo concreto como lo estaban explicando al principio puede ser una buena oportunidad, pero seguramente no va a ser la reglamentación suficiente porque está abordando unos aspectos muy específicos y va a requerir nuevos desarrollos no solamente en el ámbito legislativo sino también lo que tiene que ver con cabildeo y con lobby en el ejecutivo, incluso en la rama judicial, que serían otros aspectos a discutir.</i> <i>No está de más decir que para nosotros, obviamente todo lo que tenga que ver con la regulación de la actividad del cabildeo tiene que pasar por reducir la opacidad que hay en el trámite de los intereses particulares, ya quedó claro que es un derecho, es inherente y es imposible que no existan intereses particulares. Lo que ha pasado es que al estigmatizarlos y al pretender que todos estamos actuando en función de un interés público general hemos llevado a ignorar que hay unos intereses particulares, que en un desarrollo de una democracia representativa también tienen que tener un espacio de participación sobre la mesa. Entonces un punto crucial de toda esta discusión es hay que reducir todos los escenarios de opacidad en los cuales siempre se están tramitando estos intereses particulares, para llevarlos a escenarios donde públicamente se puede pueda conocer cuáles son los intereses en particular, quiénes son los distintos actores que están detrás de estos intereses y cuál es el digamos la posición que quiere llevar adelante un Congresista, un Senador, un Representante a la Cámara, cuando está actuando en representación o está llevando la voz de algún sector en particular.</i> <i>Incluyo en este elemento algo que no está mencionado pero que ha estado alrededor de todos estos desarrollos normativos y es también cuando estamos hablando de financiadores de campañas. Tenemos toda esta discusión de la financiación 100 % pública o si nos vamos por un sistema mixto que sea principalmente pública, que creo que sería el modelo ideal, pero donde podríamos resolver esa discusión aquí en la discusión del cabildeo porque no vamos a impedir que esa financiación pase. Prohibimos la financiación privada, se va a ir debajo de la mesa y vamos a tener aquí como una opacidad frente a cómo es que entran esos recursos y ahora por este lado aquí estamos hablando de discutir de cómo reglamentar el lobby, el cabildeo, es aquí donde creo que también tenemos que tener en cuenta entonces estos intereses que se dan vía financiamiento de campañas políticas, llevarlos a la mesa y desestigmatizarlos con esto en mente (...).</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	<i>Uno tiene que ver con los conceptos nuevamente, creo que la decisión de ser muy concretos en este caso podría revisarse porque valdría la pena ampliar algunos de las definiciones que están en el proyecto que se está entendiendo por cabildeo y que no es cabildeo, y quiero enfatizar eso porque entonces tendríamos que entrar por ejemplo acciones como las que hacemos nosotros o las organizaciones de sociedad civil que estamos acá en una audiencia pública, pues no las estaríamos entendiendo como un cabildeo, pero es importante dejar claro qué es y qué no es, para que no entremos digamos a confundir y luego los temas de reglamentación pues también se genere una dificultad en esto. Entonces toda la parte digamos de desarrollo conceptual creemos que sería importante, hay algunos términos que se han desarrollado y claro cada contexto y cada país las define pero incluso podríamos hablar de incluir otros términos como beneficiarios finales, cabildante, intereses particulares y en particular en el texto que está sí creo que sería muy importante hacer una aclaración entre cabildero y enlaces y también revisar porque en el texto hay unas veces que se habla de y en otras que se habla de uno confunde como el uno o el otro entonces creo que ahí habría una oportunidad de revisión, de ampliar conceptos de hacerlo muy claro siguiendo con la premisa de vámonos a lo concreto porque después habrá espacio de seguir con las otras reglamentaciones.</i> <i>Otro punto que nosotros quisiéramos como enfatizar es sobre el registro que se está definiendo para esto y aquí lo que queremos plantear es que claro, tiene que existir un mecanismo, pero la premisa que tendría que estar detrás de este mecanismo es que es de acceso público y entonces todo el montaje y todo lo que esté detrás de toda la reglamentación es como la ciudadanía va a poder acceder a esta información, cómo se va a ser pública, cómo se va a garantizar la actualización y aquí es importante entonces tener en cuenta el proyecto menciona pues la Secretaría de Senado, de Cámara, hay que decirlo concretamente quién va a ser responsable en cada uno de los casos. Si se hacen actualizaciones cada cuánto, se tiene que hacer esta actualización algo muy importante que se cruce con otros reportes el de conflicto de intereses, como mínimo, pero también con otros reportes que hay entonces también sería bueno de una vez que se monte en un sistema interoperable para que se pueda cruzar con otros datos, es decir que esta información esté viva y permite conocer y analizar y cruzar los datos. No que quede registrada pues allá en un archivo que nadie después vuelva a consultar (...) pero por último también creemos que habría oportunidad para algunos artículos nuevos o algunas definiciones en virtud por ejemplo de cuáles son las atribuciones o los derechos que tendrían los cabilderos o los enlaces, por ejemplo un derecho a establecer contactos con los Congresistas y con las Unidades de trabajo legislativo o ingresar a las instalaciones del Congreso, estar debidamente carnetizados para poderlos identificar, pero también definir algunas prohibiciones, por ejemplo que no puedan ejercer esta labor si no están registrados como tal o que no puedan estar dando regalos, prebendas a las autoridades que están contactando, estipular algunas obligaciones hay algunas que nosotros mencionamos en el documento que obviamente estamos dejando registrado pero por ejemplo que se mantenga vigente su registro de cabildero es decir yo me registro y cada cuánto tengo que actualizarlo para que tengamos certeza de que es algo que está vigente que se porte la credencial como le dijimos que se establezca el contacto y creo que ya paramos el tiempo.</i>
Mauricio Ortiz Coronado - Líder Senior en fortalecimiento Institucional Anticorrupción, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	<i>Desde la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito reconocemos la importancia de estos espacios de diálogo abierto con la participación de organizaciones de la sociedad civil, de expertos y creemos que pues, es un ejercicio muy constructivo donde creemos que podemos escuchar propuestas muy enriquecedoras como las que estaban haciendo hace un momento. La Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito tiene un rol muy importante que quisiera iniciar destacando y es el rol de guardián de la convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en ese marco prestamos asistencia técnica a los más de 190 países que se han adherido a esta convención para la adecuada implementación de los lineamientos que se establecieron en este instrumento jurídico internacional, vinculante para estos estados en el marco del cual prestamos la asistencia que les comentaba. (...)</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	<i>La importancia de poner sobre la mesa la necesidad de regular una realidad que sabemos que hoy existe, pero que es necesario transparentar, regular, que es perfectamente legítimo como lo decían hace un momento pero que debe ejercerse en el marco de unas condiciones específicas y claras que mitiguen los riesgos de corrupción que están relacionados con el ejercicio del cabildeo. Aquí quisiera destacar lo que ha mencionado OGP respecto al ejercicio del cabildeo y es que si bien este es un componente esencial de la democracia porque debe ser permitido que cualquier ciudadano o un grupo de interés por más de que pueda estar relacionado con grupos económicos o políticos tengan la posibilidad de interactuar con funcionarios sobre los temas que les sean de su incumbencia, pero esto se realice en el marco de unas reglas claras que garanticen que estas interacciones se realicen en el marco de unos parámetros éticos y que esto también facilite que existan las condiciones de equidad en el acceso a los tomadores de decisiones y que los ciudadanos puedan también tener acceso a la información sobre cómo se están tomando las decisiones que los afectan en materia de política pública y en materia de promoción legislativa, por eso consideramos fundamental que se exija la recopilación y la publicación de los datos, conocer por supuesto quiénes están ejerciendo este rol de cabildeo con qué funcionarios públicos se reúnen cómo se adelantan estas reuniones y cómo estas pudieron incidir en alguna toma de decisiones en específico. También quisiéramos destacar lo que ha mencionado la OCDE con respecto a este tema y es que los grupos de interés tienen información que puede ser muy valiosa para los debates democráticos, que tienen información que puede enriquecer este tipo de debates, pero que precisamente se requiere que ese conocimiento especializado y esas necesidades legítimas que ellos puedan expresar en el marco del ejercicio del cabildeo no lleven a ejercerlo dentro de unas condiciones inadecuadas donde se pueda dar lugar a presiones indebidas y que esto pueda llevar a una asimetría en la influencia que se pueda presentar sobre esta toma de decisiones por parte especialmente de grupos que tengan un especial poder político o económico, porque esto puede llevar como resultado que se expidan normas y políticas públicas que sean ineficaces o que beneficien especialmente intereses particulares y no el interés general, por eso esta reglamentación es fundamental.</i> <i>La falta de controles y una regulación específica como hemos tenido hasta el momento en nuestro país permite que estas actividades (...) se realicen en el marco de un ámbito oculto y esa opacidad contribuye a que se pueda influir indebidamente en el trámite de las normas específicamente. Teniendo en cuenta lo acotado que está este proyecto como lo mencionaban desde el equipo del Senador Moreno, como ya lo ha mencionado también hace un momento en los últimos años se han presentado sin éxito más de 7 proyectos de ley relacionados con este tema y hacemos una especial invitación a los Congresistas de la República de que se tomen en serio estos debates esta oportunidad de demostrarle con hechos a la ciudadanía que ese discurso anticorrupción que muchas veces escuchamos en estos recintos se lleve a hechos concretos que no se le tenga temor a algo tan sencillo como simplemente demostrarle a la ciudadanía qué reuniones se están realizando, qué temas se están debatiendo, establecer como es en su momento una información mínima, con quién se reúnen, qué temas se abordan, de dónde proviene la financiación, especialmente de quienes ejercen este rol del cabildeo y pues quisiera también aquí coincidir con la intervención que se hace en su momento desde Transparencia por Colombia que también queríamos mencionarlo nosotros y es que esta información no simplemente se registre sino que realmente esto tenga una utilidad y es que permita realizar un monitoreo que se puedan establecer unos criterios, unas condiciones mínimas de seguimiento y que esto pueda generar también unas alertas tempranas al respecto y también por supuesto hacer un llamado a que se haga un estudio de las buenas prácticas internacionales y estándares en la materia escuchábamos.</i>
Paula Johanna Rodríguez Badillo - Fundación Karisma	<i>Fundación Karisma es una organización de la sociedad civil dedicada a la defensa de los derechos humanos en el mundo digital e internet. Karisma cuenta con más de 20 años de experiencia en investigación y en acciones de incidencia en políticas públicas con el único objetivo de contribuir en el avance de los derechos humanos y la justicia social en entornos digitales, por supuesto el monitoreo e incidencia en políticas públicas es solo una pequeña parte del trabajo de Karisma, mismo que pasa por investigaciones sobre identidad digital con enfoque de derechos, violencia de género digital, acceso y democratización del conocimiento, protección de la intimidad, entre muchas otras.</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	(...) Con este último problema nos encontramos con este proyecto de ley que busca que la influencia en el trabajo del Congreso sea abierta y transparente y que todos los colombianos sepamos quienes intervinieron en la redacción de una ley. Consideramos que un proyecto como estos es relevante porque procura reconocer la desigualdad de la participación que existe entre diversos actores, por ejemplo los recursos de las organizaciones de la sociedad civil son limitados, lo que dificulta las posibilidades de hacer incidencia constante en políticas públicas, las horas que dedicamos a estudiar proyectos de ley suelen ser horas que no están cubiertas por proyectos específicos a diferencia del trabajo de lobby que una empresa o alguna entidad estatal puede hacer sin límite de recursos. Por supuesto las iniciativas de regulación de cabildeo son pertinentes en la medida en que garantizan la transparencia en la toma de decisiones políticas y evitan conflictos de interés, además trazan un camino de equidad en la participación pues establecen reglas claras nivelando el campo de juego y permitiendo que una mayor variedad de actores sociales pueda participar en el proceso de elaboración de políticas públicas. Por otro lado, la regulación del cabildeo mitiga las acciones corruptas y busca garantizar que las decisiones políticas se basen en el interés público y no en intereses particulares. En Latinoamérica hasta 2022 solo 3 países habían avanzado significativamente en la regulación referida al cabildeo, el primero de ellos fue Perú en el año 2003 luego México en 2010 y Chile en 2014. En Colombia falta camino por recorrer a pesar del mandato dado por el artículo 144 Constitucional que señala la obligatoriedad de regular esta práctica al igual que el estatuto anticorrupción. Ahora bien, una vez reconocida la utilidad del proyecto como este nos corresponde señalar algunas modificaciones que requiere el articulado: primero, el proyecto propone un registro como mecanismo para regular el lobby, pero descuenta que la influencia en la formulación de políticas no ocurre solamente en espacios como audiencias públicas o con la presentación de comentarios esta influencia suele ocurrir fuera del Congreso en espacios privados incluso antes de que se formulen proyectos de ley, con la financiación de campañas. El registro es insuficiente para controlar estas actividades y por ello se deben proponer medidas adicionales que respondan al tipo de actor involucrado por las razones que diremos más adelante; 2 en el mismo sentido la obligación de registro es solo el registro de la persona, nos señala obligación de transparencia acerca de los recursos de la organización o entidad que hace el cabildeo del sitio donde provienen incluso de su participación en la financiación de campañas de Congresistas o partidos políticos. La información financiera es una de las más relevantes para poder establecer el poder de influencia en algunos países, por ejemplo se incluyen medidas de reportes regulares además del registro los detalles requeridos de forma periódica varían según la jurisdicción pero pueden incluir información personal sobre los cabilderos, registros de contacto realizado, beneficios económicos obtenidos de las actividades de cabildeo durante un período determinado, el objetivo de cada actividad de cabildeo entre otros los requisitos de informes continuos también pueden diferenciar entre cabildeo directo y actividades de influencia indirecta, el primero basado en reuniones personales con los tomadores de decisiones y el segundo en campañas de relaciones públicas, eventos organizados campañas de promoción, uso de redes sociales, entre otras típicamente. Si las actividades de influencia indirecta se excluyen del ámbito de regulación del cabildeo tienden a ser excluidas para todos los tipos de entidades involucradas en el mismo; tercero, la regulación del lobby puede tener impactos negativos en el trabajo de organizaciones de la sociedad civil aunque la vemos necesaria en un estudio de transparencia internacional, se propone que las exigencias de las regulaciones del lobby sean diferenciales según el sujeto porque este tipo de regulaciones pueden ser utilizadas selectivamente y de mala fe para frenar el trabajo de algunas organizaciones. Imaginen por ejemplo que la organización haya registrado a un enlace y justo antes de la audiencia pública deba cambiarlo por fuerza mayor y para dejarla por fuera se le exija el registro de la otra persona bloqueando su participación, recuerden también las normas de agencia extranjero de agente extranjero que han sido usadas en países con regímenes autoritarios para evitar que ONG representen intereses públicos en espacios de toma de decisiones cuarto se exige el registro de un enlace por cada organización o entidad. El texto no es claro en señalar cuáles serían los deberes concretos de este enlace si se trata de la única persona que pueda hablar en espacios como este resultaría limitante y desconocería por ejemplo las experticias personales de las personas que trabajan en las organizaciones, incluso las limitaciones de personal que tenemos en la sociedad civil para que solo una persona se dedique al trabajo de incidencia.

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
Juan Felipe Ávila - Misión de Observación Electoral	<i>La Misión de Observación Electoral celebra que el Congreso de la República esté discutiendo nuevamente este asunto de reglamentar la actividad de cabildeo, no solo porque desde el Acto legislativo 01 de 2009 esto se convirtió en un mandato Constitucional sino porque también aborda 2 temas o aborda un tema central en 2 pilares o en 2 puntos muy fuertes de nuestra Constitución, esos 2 puntos la democracia participativa y la transparencia de nuestras instituciones. Y me permito dejar constancia aquí a pesar de que ya se ha mencionado cuál es la importancia del proyecto, pero voy a mencionar 2 puntos por los cuales creemos que este proyecto es de suma relevancia: en primer lugar, la reglamentación del cabildeo es un avance en las garantías para materializar el derecho que tenemos los ciudadanos de conocer el proceso de toma de decisiones de nuestros Representantes en los espacios de poder, cómo toman esas decisiones, con quién se reúnen y los demás trámites con los que toman esas decisiones; en segundo lugar, cuando el cabildeo se realiza de manera regulada se fomenta la participación y la incidencia de los distintos sectores de la sociedad, pero no solo se fomenta esa participación sino que se fomenta en condiciones de mayor igualdad porque así todos sabemos las reglas bajo las que estamos jugando, quienes pretendemos incidir en los asuntos públicos.</i> <i>Y si bien este proyecto regula de manera particular el ejercicio de cabildeo frente al poder legislativo y no establece disposiciones aplicables a otras entidades y organismos del Estado, la MOE ve con muy buenos ojos este proyecto y lo ve como una oportunidad para dar el primer paso en este sentido y esto resulta especialmente relevante cuando esta cuestión ha intentado ser reglamentada en varias ocasiones y siempre ha tenido como desenlace el archivo, además esta medida se alinea con otras medidas que ha tomado el Congreso últimamente en otras autorreformas (...)</i> <i>La MOE se permite presentar a la Comisión Primera algunas observaciones que buscan contribuir a fortalecer el proyecto y para que cumpla los fines que mencioné que son los que busca el proyecto: en primer lugar, es necesario o la MOE considera necesario que se incluya un artículo nuevo con un catálogo de definiciones precisas, determinar con exactitud qué se entiende por cabildero y qué se entiende por enlace legislativo y cuál es la implicación de cada concepto, eso frente ese es el primer punto; ahora vayámonos a la propuesta de modificación del artículo 231 de la Ley 5ª del 92 que está incluida en el proyecto y aquí les pido mucha atención porque es una modificación que ojalá se cambie en la ponencia este artículo o sea la propuesta de modificación sobre el artículo 231 que trata sobre la publicidad de las observaciones elimina 2 expresiones incluidas en una legislación aprobada recientemente que es la Ley 2390 de julio de 2024, es una ley recientemente aprobada que traía que incluyó 2 expresiones nuevas la primera expresión es por la cual se habilitó presentar observaciones a través de medios digitales eso se suprimió del texto radicado y esta limitación o esta eliminación de esta expresión implicaría una limitación para que las personas puedan presentar observaciones en regiones apartadas del país y por esta razón proponemos mantener el uso de medios digitales y también se suprimió la opción de que o mejor dicho la obligación de que se repartan copias de manera digital a todos los miembros de la Comisión y esto también podría afectar a la difusión de las opiniones y propuestas presentadas por la ciudadanía, en cambio la MOE le propone aquí a la ponente y también al autor del proyecto una recomendación para fortalecer la publicidad de las observaciones esa recomendación es que no solo se incluyan las observaciones en la Gaceta del Congreso sino que también se haga obligatoria publicarlas en la ficha técnica que se aloja en el sitio web de las corporaciones porque a veces las gacetas no son consultadas ahora bien sobre el criterio o finalmente sobre este artículo 231 el proyecto propone que haya un criterio del Presidente de la Comisión para publicar las observaciones, la MOE presenta dudas sobre las razones por las cuales se otorga a los Presidentes de las corporaciones una atribución discrecional respecto a la publicidad de las observaciones preocupa que en lugar de garantizar un acceso amplio a las opiniones de la ciudadanía esta facultad pueda derivar en prácticas arbitrarias cuyo impacto pueda sesgar peligrosamente el debate.</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	<i>Bueno ahora sí sobre el registro de cabilderos coincidimos con las opiniones de las personas que nos han precedido en el sentido en el que el registro debe dotarse de un carácter público eso debe quedar en el proyecto y siguiendo los lineamientos de la Ley 1712 de 2014 y la política de datos abiertos contemplada en la Ley 2390, que es la ley que comentaba anteriormente que dispuso una política de datos abiertos para el Congreso de la República, tiene que estar alineado con eso incluso puede ser conveniente que se enuncien en el proyecto algunos principios de acceso a la información pública bajo los cuales funciona el registro, como la trazabilidad de la información cuándo y quién la modifica, la procesabilidad que podamos utilizar la información, descarga en bloque, desagregación y calidad y también es preciso que los datos consignados en el registro nos permitan saber quiénes son o nos permitan llevar o tener una idea de quiénes son los beneficiarios finales de la actividad de cabildeo. Eso es muy necesario porque entendemos o recordamos aquí que esta actividad suele estar, digamos suelen estar involucrados intermediarios como las firmas de cabildeo, entonces es preciso saber quiénes son los beneficiarios finales.</i> <i>Y bueno los últimos 3 puntos es preciso que o la MOE recomienda a la Comisión Primera incluir una disposición que establezca una inhabilidad o periodo de moratoria razonable para las personas que hayan sido cabilderas y ahora quieran lanzarse o aspirar a ser designados en un cargo cuya elección sea de competencia del Congreso, ejemplo Defensoría del Pueblo o Procuraduría, etcétera, etcétera. Y esto se formula o esta recomendación se formula para evitar que se presenten episodios de puerta giratoria o conflictos de intereses que puedan comprometer la imparcialidad del ejercicio de esas funciones tan importantes en órganos de control, por ejemplo acompañado y termino con esto acompañado del registro de cabilderos es necesario que se haga un registro de reuniones o fusionar ambos porque no solo es preciso conocer quiénes son los cabilderos, su correo electrónico, su teléfono, su nombre y apellido, sino también es preciso saber con quién se reúnen, es decir que en ese registro haya un espacio para saber qué Congresista ha sido abordado por estos cabilderos y la fecha tal vez y los lugares en los que se hizo la reunión, y por último las sanciones a los cabilderos son necesarias no solo a los Congresistas sino también es necesario poner elementos disuasorios para que los cabilderos no violen sus prohibiciones y no incumplan sus deberes y obligaciones.</i>
Juan Pablo Contreras - Asesor de Estudios y Política Pública del Instituto Anticorrupción	<i>Desde el Instituto Anticorrupción hemos insistido durante años en una regulación del cabildeo casi que desde el día 1 de la fundación de nuestra organización. Es algo de sumo interés para nosotros y para el país, para fortalecer la transparencia en estos asuntos importantes y en este sentido celebramos pues todas estas iniciativas y proyectos de ley que buscan regular el cabildeo en el país.</i> <i>Lo primero que nos llama la atención es que este es de los pocos proyectos de ley, me atrevo a decir que es el primer proyecto de ley, que busca regular el cabildeo aunque como ya le mencionó el asesor del Senador Moreno pues no es que busque regular toda la actividad del cabildeo sino crear un registro de cabilderos pero llama la atención que es un proyecto de ley que busca modificar la Ley 5ª para tratar de avanzar en este proyecto de ley sobre cabildeo, pero eso tiene también una serie de implicaciones y limitaciones. Entonces contrariamente desde el instituto consideramos que es esencial que la regulación del cabildeo tenga una ley propia, una ley independiente a la Ley 5ª, una ley robusta para generar obligaciones no solo hacia el Congreso de la República sino hacia además actores y otras ramas del poder público. Normalmente el cabildeo es entendido como ese relacionamiento que hacen actores privados frente al Congreso de la República, pero acá consideramos que se entienda en un sentido más amplio, como esos múltiples actores que buscan incidir no solo en el Congreso sino en todos los tomadores de decisiones públicas en beneficio o representación de sus intereses.</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	<i>Digamos este proyecto de ley también es interesante como avanza en la inclusión del sector público en lo que tiene que ver con las actividades de cabildeo y también en abordar no solamente los lobistas, sino también a los enlaces legislativos. Eso es muy positivo, pero también incluir una gran serie de actores implica delimitarlos de manera clara y concisa, es por esto que se debe ser claro con cuáles son los sujetos obligados de una ley de cabildeo y así mismo crear un glosario como ya lo venían diciendo los colegas de la MOE. Crear un glosario es importante en una ley que defina qué es un cabiltero, que es un enlace legislativo, que es una gestión de intereses que definitivamente va a marcar el alcance y la efectividad de esta ley.</i> <i>En la práctica puntualmente algunas cosas muy breves sobre el articulado algunas cosas ya las dijeron mis compañeros, pero algunas cosas que nos llamaron la atención entonces sobre el artículo 3° esto es muy positivo definir qué no hace parte del cabildeo, pero también hay que tratarlo con pinzas y con mucho cuidado a la hora de excluir lo que no es cabildeo. Ahí se habla de la exclusión de invitaciones de carácter gremial o empresarial y muchas veces estas pueden ser desinteresadas, pero en otras veces no, es importante tener un registro amplio especialmente cuando se habla de gremios, quienes son, quienes tramitan muchas veces la gestión de intereses de ciertos sectores y empresas.</i> <i>Frente al artículo 4° en la sección en que se incluye un apartado sobre el registro de enlaces legislativos y cabiltero ahí nos preocupa mucho la inclusión del artículo 232A que exige soportes para demostrar la calidad del cabiltero o enlace legislativo, y digamos que lo que hemos visto en buenas prácticas de regulación del cabildeo es lo contrario es no ser tan exigentes sino tratar de llevar una regulación un poco flexible y es que esto puede ser simplemente un saludo a la bandera y puede crear lagunas de información porque son muy pocas las organizaciones que tienen oficializada una persona lobista o cabiltero y por el contrario son los mismos directivos de las organizaciones, los mismos vicepresidentes, directores de área quien hacen las funciones de cabildeo, pero no a título propio de cabiltero. Entonces nos parece que es suficiente con lo de incluir un campo de información que sea obligatorio, que evidencie la calidad de la persona que representa la entidad, el gremio, la organización, pero que no se exija esos soportes que pueden ser siendo contraproducentes. De igual forma también crear estos soportes deja por fuera a otros actores que tienen incidencia y que actúan de forma más orgánica, como líderes sociales comunitarios ambientales, miembros de sociedad civil, movimientos sociales que no están tan estructurados y organizados, entre otros actores.</i> <i>Por otra parte, frente al artículo 232C que hace referencia a la información consignada, esto es importante ahí se puede tener una mayor inclusión de otras de otros datos como la fecha en la que se realiza la gestión que no está aquí en este proyecto de ley, pero sí está en otros proyectos de ley que hemos revisado con quién se contacta el cabiltero o ante quién realiza la gestión de sus intereses, breve descripción de las actividades en el marco de su gestión como enlace legislativo o cabiltero, entre otra información que consideramos de alto valor y que se está dejando un poco por fuera de este proyecto de ley.</i> <i>Así mismo, frente al artículo 232D que plantea una acreditación del cabiltero o enlace legislativo para acceder y circular libremente se menciona en el articulado, ahí nos quedan dudas como de las pretensiones que busca este artículo con el hecho de circular libremente creo que esto puede crear vacíos en la información, puede ser un poco desorganizado como se da el trámite del lobista ante el congresista o ante el Congreso entonces si no se tienen como muy claros de este artículo sugerimos eliminarlo finalmente.</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	<i>También hay un aspecto que hemos visto en buenas prácticas que es la huella del cabildero que lo incluyen de hecho en otros proyectos de ley y es esa trazabilidad de todos estos lobistas, es como precisamente lo que dice el nombre la huella es dejar la huella en todos los proyectos de ley sobre los que tienen incidencia sobre todas las actividades y esto pues nos parece muy importante en términos de trazabilidad, pero también de transparencia de los procesos. Entonces nuevamente hacemos un llamado, yo creo que es importante avanzar en una ley robusta en serio de cabildeo en Colombia que se realice de manera independiente como ya lo dije y que incluya una gran serie de actores que incluya otras ramas del poder público Colombia necesita en serio una ley de estas que mejore la transparencia y esperamos que el Congreso avance rápidamente en esta regulación sabemos que hay voluntad política actualmente estamos adelantando una investigación sobre el cabildeo preguntándole a los congresistas sobre su opinión sobre el cabildeo y lo que hemos visto es que hay un gran consenso en los beneficios del cabildeo, yo creo que se puede lograr pero hay que hacerlo de manera robusta y esta es una investigación pues que estaremos compartiendo próximamente es una investigación que estamos desarrollando en curso pero los primeros hallazgos lo que nos muestran es esa gran voluntad política que hay para regular el cabildeo.</i>
Carlos Augusto Chacón - Director del Instituto de Ciencia Política - Hernán Echavarría Olózaga	<i>Yo creo que van más de 16 iniciativas que se han presentado y no se han logrado concretar y esperamos que está por fin salga creemos que da un paso en el sentido correcto por supuesto con los ajustes que varios de los que me antecedieron en la palabra han propuesto indudablemente este es un tema que genera interés. Nosotros en su momento, en un proyecto que se tramitó por parte del Senador Deluque, hicimos una serie de mesas de expertos en el marco del observatorio legislativo y creemos que en buena hora al menos es un paso importante tener esta lista incluida en la Ley 5ª, este esfuerzo por incluir esa calidad de enlaces legislativos o cabilderos para que sea transparente.</i> <i>Pero déjenme hacerles una propuesta a los honorables Congresistas que son ponentes de esta iniciativa cuando en el artículo 232A se habla de la calidad de enlaces legislativos o cabilderos de cualquier entidad pública o privada también es importante que se haga la claridad con o sin ánimo de lucro. Y déjenme hacerles una explicación de por qué incluyo este tema, porque es claro que las empresas y las firmas de lobby cuando lo hacen pues de alguna manera es evidente qué intereses representa, distinto sucede con las organizaciones sin ánimo de lucro como lo es el instituto de ciencia política. Yo no vengo a hablar de otro, vengo a hablar de una organización parecida a la nuestra y es que nos parece muy importante que también haya transparencia en la gestión que hacen las ONG, en el tipo de vínculos que tienen las ONG al participar en el debate de proyectos de ley de iniciativas legislativas, de control político en el Congreso, que debería ser transparente y ahí además quiero proponerles que ese registro de organizaciones que se haga de la sin ánimo de lucro se incluya las fuentes de financiamiento relacionadas con las actividades de gestión de intereses, información que debe ser pública Representante Juvinao porque ha sucedido que quienes tenemos en nuestras páginas web, nuestros estados financieros que públicamente se sabe quién nos financia cuando vamos a los debates o a las audiencias públicas algunas organizaciones dicen nosotros declaramos que no recibimos plata del sector privado pero no dicen de dónde si reciben plata y son organizaciones además que tienen recursos suficientes para pautar en televisión y para pagar cabilderos y lobistas pero no le dicen a la opinión pública ni al Congreso de la República de dónde reciben recursos y creemos que en el marco de la transparencia y en el espíritu de este proyecto de ley se debe informar al Congreso para que los congresistas también sepan que esas personas no son Representantes de un específico sector necesariamente, sino que en algunos casos están recibiendo financiamiento de organizaciones nacionales o internacionales y qué mejor para la democracia que la transparencia en quien los financia.</i> <i>Entonces una propuesta que quiero dejarles sobre la mesa es que se incluya en ese articulado que ese registro incluye ese tipo de información y esto no es nada distinto a lo que no se hace en otros lugares. En el parlamento europeo, por ejemplo, existe una legislación sobre el tema de gestión de intereses muy importante no solamente el ejemplo que nos ponían de Chile, el parlamento europeo creo que ha avanzado también en esa línea porque lo que se busca es precisamente que haya una definición clara de la actividad de lobby, qué es lobby y qué no y estoy de acuerdo con lo que decía Beatriz, es importante delimitarlo y creemos que haciendo ajustes en este articulado se puede quedar claramente delimitado que sí es lobby y qué no es lobby.</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	<i>Segundo esa creación de registros de transparencia que tiene que tener información suficiente sobre quiénes son las personas que participan, en qué calidad lo hace, quiénes son sus beneficiarios como también alguien lo mencionaba hace un rato. Segundo, la divulgación de esos intereses y las fuentes de financiamiento eso es muy importante. Cuarto los principios de comportamiento ético que creo que eso es un siguiente paso que vale la pena avanzar, además de las sanciones y por supuesto también como se mencionó, tomar todas las medidas para prevenir esas prácticas como las puertas giratorias pero claramente hacer esto con las entidades sin ánimo de lucro permite también saber quiénes son los beneficiarios finales de ese cabildeo en función de quién se están haciendo o si no hay o si nadie lo está financiando y es parte de la misionalidad de esa entidad sin ánimo de lucro pues también que se diga, pero que se sepa de dónde se están recibiendo los recursos para hacer una actividad puntual de lobby. Es decir, si yo promuevo un impuesto sobre un producto, que los congresistas sepan que esa ONG no está representando necesariamente el sector que dice representar o que sí lo hace está recibiendo recursos de una organización que promueve ese tipo de impuestos, no solamente en Colombia sino en otros países. Yo creo que eso se llama transparencia y eso se llama jugar con reglas de juego claras.</i> <i>Hay un elemento fundamental aquí, que es la divulgación de esa información y también tener en cuenta algo que es necesario y es una invitación no solamente al Congreso y a los que hoy nos acompañan en esta audiencia pública, sino también reconocer un tema que es fundamental y es avanzar en la autorregulación (...) unas reglas de juego perdón entre la sociedad civil y el sector privado que puedan definir unos mecanismos de diálogo y participación con el sector público, no solamente con el Congreso, a partir de unos principios que hoy en día son bastante comunes en las democracias más robustas, con unos lineamientos que ayuden a crear un ambiente abierto al escrutinio para que el ejercicio de incidencia ante los tomadores de decisión sea legítimo y transparente evitando que ese ejercicio se vea afectado por riesgos de corrupción y por la cooptación de determinados grupos que buscan conseguir sus cometidos básicamente desatendiendo todo principio y límite ético.</i>
María Camila Agudelo - Directora de Asuntos Públicos de la ANDI	<i>Nosotros le venimos haciendo seguimiento a los proyectos de ley de cabildeo desde hace muchos años. Acá mencionaron 8 proyectos de ley, pero en realidad que yo recuerde desde el 2010 se han venido presentando proyectos de ley. Nuestra posición siempre ha sido de que este tipo de proyectos de ley deben ser leyes estatutarias cuando se regulan los derechos, cuando se quieren limitar modificar o regular los derechos. Ya bien decía usted Representante que la iniciativa no pretende digamos modificar o limitar el derecho. De todas formas, esto es algo que sí nos gustaría resaltar porque como siempre participamos en las audiencias públicas es algo que recalcamos.</i> <i>Yo quería enfocarme en algo en este proyecto de ley y es que este registro que se pretende crear no es nuevo. No sé si ustedes recuerdan, pero en el 2012 se presentó una directiva de la Presidencia de la Cámara. En ese momento estaba Simón Gaviria de Presidente de la Cámara y él creó un registro de cabilderos que funcionó por muchos años y que funcionó muy bien y que permitía algo que busca este proyecto de ley y era tener un carnet de identificación de las personas que realizamos lobby en el Congreso. Este registro por alguna razón dejó de funcionar; sería muy bueno revisar qué fue lo que ocurrió y era un registro que solamente estaba en Cámara, a diferencia del proyecto que quiere que sea en Senado y en Cámara.</i> <i>Algo más que queríamos mencionar y lo mencionó la MOE era el artículo 231. A nosotros nos generó mucha inquietud este artículo porque si bien usted también decía Representante, nosotros siempre presentamos documentos en casi todos los proyectos de ley que tienen algún interés para el sector empresarial y lo hacemos de manera digital y estos documentos siempre se presentan nuevamente en la gaceta y se les reparten tanto a los ponentes como a los miembros de las corporaciones públicas de acá del Congreso y nos preocupa que en el proyecto queda digamos a discrecionalidad del Presidente de la corporación de cuáles van a ser los documentos que los puede presentar cualquier ciudadano, no solamente los gremios ni pues ni la academia o ONG cualquier ciudadano puede presentar un documento de este tipo. Que no quede a discrecionalidad del Presidente de la corporación de cuáles van a estar en la gaceta y cuáles se van a compartir a los ponentes y a los congresistas.</i>

PARTICIPANTE	INTERVENCIÓN
	Otro punto que también queríamos mencionar era el del artículo 232 que también lo mencionó muy bien Carlos Chacón del instituto de ciencia política y es que para nosotros sí debería haber una diferenciación entre cabildero profesional y cabildero institucional. Acá el proyecto lo hace bien, creo que podría ahondar más en el tema los cabilderos institucionales o las personas que realizan lobby digamos desde las instituciones si bien menciona los enlaces por ejemplo legislativos de los Ministerios también están por ejemplo las personas que vienen de los centros de pensamiento, en este caso por ejemplo el ICP, las personas de la academia, las ONG, los gremios, nosotros todos los que hemos mencionado acá no tenemos un interés particular en un proyecto de ley o sea nosotros no venimos a nombre propio a defender o a modificar un proyecto de ley o un artículo de un proyecto de ley, nosotros lo hacemos digamos por el bienestar genera. En nuestro caso el bienestar o digamos el interés del sector empresarial en general no por un interés en específico y ya está digamos la parte. Ya más profesional del cabildero del lobby que sí viene por un interés particular que es pagado como decía mencionaba también Carlos Chacón y que digamos debería tener una distinción diferente, porque acá sí digamos que se puede presentar pues digamos otros temas, ya más que hacen más referencia con el tema de transparencia. No estoy diciendo que vayan a venir a cometer actos de corrupción, pero digamos que cuando hay un interés ya más particular es donde más se debe poner control a este tipo de actividad. Y por último contarles que nosotros en la ANDI estamos trabajando con la OCDE en una guía sobre el lobby porque nos parece muy importante también como este tema se viene regulando en el mundo y sobre todo en Europa por ejemplo ya hay unos lineamientos muy generales sobre el lobby tener en cuenta digamos que esta actividad fortalece la democracia ayuda por ejemplo en nuestro caso nosotros siempre procuramos en nuestros documentos o en las audiencias públicas presentar datos y análisis técnicos esto ayuda a fortalecer las políticas públicas entonces consideramos que este tipo de iniciativas son muy importantes y seguiremos comprometidos con ustedes y participando en este tipo de espacios que son muy importantes para nosotros gracias.
Óscar Samuel González Torres – Activista político juvenil de la Universidad de los Andes.	Este proyecto lo que busca es establecer mirar qué pasó antes y tratar de que esto continúe porque hemos visto muchas trabas en este proceso. Empecemos con los pros de ese proyecto tan importante que es la transparencia la regulación de cabildeo y la participación ciudadana, es importante mirar digamos este contra de la resistencia de los grupos de interés que puede permanecer en esto, pero sí toca regularlo y muy importante respondiendo también al señor de la silla vacía si no estoy mal yo creo que el artículo 232A no hay que quitarlo este es un artículo muy importante ya que establece una creación de un registro público y es lo importante porque este artículo radica lo que permite identificar quiénes están influyendo en este proceso legislativo. Yo con eso quiero dar un breve discurso y es que este proyecto no solo busca una práctica común en las democracias, sino que también responde a una necesidad urgente de nuestra sociedad que es la confianza la regulación del cabildeo, es esencial ser conscientes de los desafíos que enfrentamos y de la implementación de esta este registro requerirá de mucho esfuerzo en conjunto y compromiso real de todos nosotros. Debemos trabajar conjunto para asegurar que esta ley no solo sea un documento en papel sino una herramienta efectiva que fortalezca nuestra democracia hoy les invito a apoyar este proyecto de ley juntos podemos construir un Congreso más transparente y sobre todo más confiable para todos los colombianos.

V. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece, en su artículo 7 que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de

motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el

desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que la presente iniciativa podría implicar gastos adicionales al presupuesto del Congreso de la República, en la implementación del registro de cabilderos y enlaces legislativos, así como en la respectiva carnetización de estas personas. Por ende, se elevó la respectiva solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la estimación fiscal de la presente medida.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función

legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular”¹.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite, en tanto los congresistas al velar por el interés general no pueden realizar actividades de cabildeo. No obstante, es susceptible de generar conflictos de interés respecto de aquellos congresistas que tienen familiares de los grupos a los cuales le es susceptible la presente ley para su registro y control.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(P1).

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
TÍTULO: “POR LA CUAL SE MODIFICA EL CAPÍTULO IX DEL TÍTULO II DE LA LEY 5ª DE 1992 Y CREA EL REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON EL FIN DE GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LEGISLATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	Sin modificaciones.	Sin modificaciones.
Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto modificar el capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 adicionando una sección a fin de que el Congreso de la República desarrolle un sistema de registro público de aquellas personas, naturales o jurídicas, que participan y se involucran en el trámite legislativo en calidad de enlaces legislativos y/o cabilderos.	Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto modificar el capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 adicionando una sección a fin de que el Congreso de la República y desarrollar un sistema de registro público de aquellas personas, naturales o jurídicas, que participan y se involucran en <u>las actuaciones congresuales</u> el trámite legislativo en calidad de enlaces legislativos y/o cabilderos, <u>con la finalidad de promover una adecuada gestión de los conflictos de interés de los congresistas.</u>	Se hacen ajustes de redacción del artículo, para aclarar el alcance del proyecto.
ARTÍCULO NUEVO.	<u>Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. A efectos de la presente ley, serán sujetos pasivos la totalidad de funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa ante los cuales se hacen actos de gestión de los cabilderos y/o actos de enlace legislativo.</u> <u>En particular, la presente norma es aplicable a los actos realizados sobre los servidores de las dependencias administrativas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, los servidores de las comisiones y Plenarias, los funcionarios del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo y los congresistas de la República.</u> <u>Parágrafo. Las disposiciones contempladas en la presente ley se entienden sin perjuicio del derecho constitucional de los ciudadanos de formular observaciones respetuosas a las autoridades públicas respecto de los actos jurídicos sometidos a su creación y de presentar solicitudes respetuosas en ejercicio del derecho de petición.</u>	De conformidad con las sugerencias realizadas por Transparencia por Colombia, se incluye un artículo que establezca el ámbito de aplicación de la ley.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
Artículo 2°. Principios: La presente ley se gobernará y estará orientada por los principios de democracia participativa, igualdad, transparencia, imparcialidad, objetividad, moralidad, publicidad y buena fe.	Artículo 2 3. Principios: La presente Ley se gobernará y estará orientada por los principios de: democracia participativa, igualdad, transparencia, imparcialidad, <u>integridad, igualdad, objetividad, moralidad, publicidad, trazabilidad, procesabilidad, descarga en bloque, desagregación, calidad</u> y buena fe.	De conformidad con lo contemplado en la audiencia pública del día 21 de noviembre de 2024, se hacen ajustes a los principios para la definición expresa de su alcance.
ARTÍCULO NUEVO.	Artículo 4°. Definiciones. Para fines de la presente ley, se consideran las siguientes definiciones: A Cabildeo: aquella actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro, que mediante actos de gestión tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los integrantes de la Rama Legislativa. B Cabildero: persona natural o jurídica que, debidamente inscrita en el registro correspondiente, realiza actividades de cabildeo respecto de las decisiones adoptadas por los integrantes de la Rama Legislativa. <u>Los cabilderos pueden ser: (i) de naturaleza propia, cuando son actos de sus propios intereses particulares o de la organización que representan; y, (ii) de forma remunerada en representación de un tercero.</u> C Gestión de intereses: se consideran como aquellos actos realizados por los cabilderos, sea de forma oral o escrita, cualquiera que sea el medio que utilice, con el fin de influir en una decisión de un integrante de la Rama Legislativa. D Decisiones públicas: proceso por medio del cual los integrantes de la Rama Legislativa adoptan decisiones que afectan los intereses de la sociedad. E Acto de corrupción: Es el comportamiento consistente en la desviación de la gestión de lo público y de lo privado, con el propósito de obtener ventajas o beneficios para sí o para un tercero. F Beneficiario final: la persona natural o jurídica que ejerce control directo y/o indirecto sobre la persona jurídica a la cual representa el cabildero, recibiendo los beneficios de los actos de gestión realizados por el cabildero.	De conformidad con las sugerencias esgrimidas por Transparencia por Colombia, se adiciona un artículo destinado a definir claramente cada una de las actividades realizadas. Con base en lo anterior, se establecen las definiciones de cabildeo, cabildero, gestión de intereses, actos de corrupción, beneficiario final y enlace legislativo.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
	G <u>Enlace legislativo:</u> persona natural o jurídica, que actúa a nombre y representación de una entidad pública, para la gestión de sus actuaciones legislativas y de control público frente a los integrantes de la Rama Legislativa. <u>Un enlace legislativo no podrá realizar actuaciones de cabildeo.</u> H <u>Actos de los enlaces legislativos:</u> los enlaces legislativos gestionan las actuaciones legislativas y de control político de la entidad a la cual representan, además gestionan las solicitudes y requerimientos de interés general ante estas.	
ARTÍCULO NUEVO.	Artículo 5°. <i>Derechos y deberes de los enlaces legislativos y cabilderos.</i> De conformidad con la presente ley, se establece: 1. <u>Derechos y deberes de los cabilderos:</u> a. <u>Acceder a la información del Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República, teniendo el deber de registrar su información.</u> b. <u>Recibir los medios para acreditarse en las instalaciones del Congreso, teniendo el deber de emplearlo para realizar sus actuaciones.</u> c. <u>Tener la posibilidad de realizar actos de gestión del cabildeo con los funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa, teniendo el deber de realizar únicamente actividades de cabildeo.</u> d. <u>Poder desplazarse por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las prohibiciones expresadas definidas por la Mesa Directiva del Congreso.</u> 2. <u>Derechos y deberes de los enlaces legislativos:</u> a. <u>Acceder a la información del Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República, teniendo el deber de registrar su información.</u> b. <u>Recibir los medios para acreditarse en las instalaciones del Congreso, teniendo el deber de emplearlo para realizar sus actuaciones.</u> c. <u>Tener la posibilidad de realizar los actos de los enlaces legislativos con los funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa, teniendo el deber de realizar únicamente estas actividades.</u> d. <u>Poder desplazarse por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las prohibiciones expresadas definidas por la Mesa Directiva del Congreso.</u>	De conformidad con los comentarios recibidos en la audiencia pública del día 21 de noviembre de 2024, se adiciona el presente artículo para establecer claramente el alcance de los derechos y deberes que deben tener los cabilderos y enlaces legislativos. Se diferencian ambos, toda vez que sus actuaciones tienen un diferente alcance.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
Artículo 3°. Actividades propias de los enlaces legislativos y cabilderos: Se entenderá para efectos de la presente ley como actividad de los enlaces legislativos y cabilderos, toda gestión, promoción y representación de intereses lícitos, legítimos y particulares de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en el marco del desarrollo de la función pública legislativa. No se entenderá como actividad propia de los enlaces legislativos y cabilderos, el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, la solicitud de información pública que no esté sometida a reserva legal o reglamentaria, las solicitudes o exigencias de cumplimiento de las funciones públicas, la participación en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y Plenarias de ambas Cámaras conforme lo prevé la Ley 5ª de 1992, la participación en el desarrollo de las audiencias públicas que se lleven a cabo los Congresistas, las invitaciones a eventos de carácter gremial o empresarial y el suministro de información requerida por los Congresistas o servidores públicos del Congreso de la República en el marco de sus competencias.	Artículo 3º 6°. Actividades propias de los enlaces legislativos y cabilderos: Se entenderá para efectos de la presente Ley como actividad de los enlaces legislativos y cabilderos, toda gestión, promoción y representación de intereses lícitos, legítimos y particulares de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en el marco del desarrollo de las <u>funciones de los funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa</u> función pública legislativa.- <u>Para efectos de la presente ley, no se entenderá como un acto de gestión de cabildeo:</u> a) <u>Las actividades realizadas por personas naturales o jurídicas para dar cumplimiento a las funciones propias de una autoridad pública.</u> b) <u>Las opiniones y sugerencias que sean formuladas en el marco del derecho a la libre expresión, con excepción de la presentación de proposiciones concretas.</u> c) <u>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 integrante de la Rama Legislativa.</u> d) No se entenderá como actividad propia de los enlaces legislativos y cabilderos, e El ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, la solicitud de información pública que no esté sometida a reserva legal o reglamentaria, las solicitudes o exigencias de cumplimiento de las funciones públicas,- † e) <u>La</u> participación en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y Plenarias de ambas Cámaras conforme lo prevé la Ley 5ª de 1992, <u>cuando dichas actuaciones sólo tienen como finalidad la observación del debate parlamentario y no en la incidencia en las decisiones públicas.</u> f). <u>†La</u> participación en el desarrollo de las audiencias públicas que se lleven a cabo los Congresistas, las invitaciones a eventos de carácter gremial o empresarial y el suministro de información requerida por los Congresistas o servidores públicos del Congreso de la República en el marco de sus competencias.	De conformidad con las sugerencias realizadas en la audiencia pública realizada el 21 de noviembre de 2024, se ajusta el artículo y se separan las actividades de los cabilderos de los enlaces legislativos.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
ARTÍCULO NUEVO.	<u>Artículo 7°. Actividades propias de los enlaces legislativos.</u> Se entiende como actividades propias de los enlaces legislativos, aquellas por las cuales gestionan los intereses generales de las entidades que representan frente a la Rama Legislativa. Para efectos de la presente ley, se entiende como actividad de un enlace legislativo: a) <u>La recepción de solicitudes y requerimientos de interés general por parte de los integrantes de la Rama Legislativa y los congresistas, respecto de las actuaciones y funciones de la autoridad que representan.</u> b) <u>La gestión de los proyectos de autoridad de la entidad respectiva, así como de los controles políticos en los cuales están citados o invitados.</u> c) <u>La gestión para la participación de las entidades en las audiencias públicas a las cuales le son convocadas.</u> d) <u>Aquellas actividades autorizadas por la Mesa Directiva del Congreso, en las cuales tenga relación la entidad respectiva.</u> <u>Adicionalmente, no se entenderá como una actividad de un enlace legislativo:</u> a) <u>Las actividades de cabildeo no se consideran actividades de enlace legislativo.</u> b) <u>Las opiniones y sugerencias que sean formuladas en el marco del derecho a la libre expresión, cuando no sean realizadas en el marco de la representación de una actividad.</u> c) <u>El ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, la solicitud de información pública que no esté sometida a reserva legal o reglamentaria, las solicitudes o exigencias de cumplimiento de las funciones públicas.</u> d) <u>La participación como particular en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y Plenarias de ambas Cámaras conforme lo prevé la Ley 5ª de 1992, cuando dichas actuaciones sólo tienen como finalidad la observación del debate parlamentario y no la realización de actuaciones de enlace legislativo.</u> e) <u>La participación como particular experto en el desarrollo de las audiencias públicas que se lleven a cabo los Congresistas, cuando no actúa en representación de la entidad.</u>	De conformidad con las sugerencias realizadas en la audiencia pública realizada el 21 de noviembre de 2024, se ajusta el artículo y se separan las actividades de los cabilderos de los enlaces legislativos.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
ARTÍCULO NUEVO.	<u>Artículo 8°. Prohibiciones de los enlaces legislativos y cabilderos.</u> Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes prohibiciones para los cabilderos y enlaces legislativos del Congreso: 1. Prohibiciones de los cabilderos: a. <u>Adelantar actividades de cabildeo sin estar debidamente registrado y acreditado en el Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República.</u> b. <u>Realizar actividades ajenas a la gestión de intereses particulares que representan.</u> c. <u>Utilizar información sujeta de reserva para sus actuaciones de cabildeo.</u> d. <u>Emplear las acreditaciones como cabildero del Congreso de la República en instalaciones ajenas a la Rama Legislativa.</u> 2. Prohibiciones de los enlaces legislativos: a. <u>Adelantar actividades de cabildeo con funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa.</u> b. <u>Adelantar actividades de enlace legislativo de entidades ajenas a la entidad o sector administrativo que representa.</u> c. <u>Adelantar actividades de enlace legislativo sin estar debidamente registrado en el Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República.</u> d. <u>La gestión de solicitudes y requerimientos de interés particular por parte de los congresistas y sus Unidades de Trabajo Legislativo.</u> e. <u>Emplear las acreditaciones como enlace legislativo en instalaciones ajenas a la Rama Legislativa.</u>	De conformidad con las sugerencias realizadas en la audiencia pública realizada el 21 de noviembre de 2024, se adiciona un artículo destinado a establecer las prohibiciones concretas a los enlaces legislativos y cabilderos por sus actuaciones respecto de la Rama Legislativa.
Artículo 4°. Modifíquese el capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así: CAPÍTULO IX. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS. SECCIÓN I	Artículo 4° 2°. Modifíquese Adiciónese la sección II del capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así: CAPÍTULO IX. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS. SECCIÓN I	Se aclara que la modificación está enfocada en adicionar una nueva sección al Capítulo IX de la Ley 5ª de 1992.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
ARTÍCULO 230. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS POR PARTICULARES. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes. La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad. PARÁGRAFO. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las Secretarías de las Comisiones. Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.	ARTÍCULO 230. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS POR PARTICULARES. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes. La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad. PARÁGRAFO. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las Secretarías de las Comisiones. Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.	Debido al cambio del contenido del capítulo, se eliminan las referencias a la sección I.
ARTÍCULO 231. PUBLICIDAD DE LAS OBSERVACIONES. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto. Mensualmente serán publicadas en la <i>Gaceta del Congreso</i> las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.	ARTÍCULO 231. PUBLICIDAD DE LAS OBSERVACIONES. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto. Mensualmente serán publicadas en la <i>Gaceta del Congreso</i> las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.	Debido al cambio del contenido del capítulo, se eliminan las referencias a la sección I.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
ARTÍCULO 232. CONTENIDO DE LA PONENCIA. El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.	ARTÍCULO 232. CONTENIDO DE LA PONENCIA. El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.	Debido al cambio del contenido del capítulo, se eliminan las referencias a la sección I.
SECCIÓN II REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 232 A. REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS: Con el fin de garantizar la transparencia, objetividad e imparcialidad de la función pública legislativa, el Congreso de la República dispondrá de un sistema de registro en cual se consignará la información de las personas, naturales o jurídicas, que ostenten la calidad de enlaces legislativos o cabilderos de cualquier entidad pública o privada y representen sus intereses en el marco de la elaboración, discusión y votación de los proyectos de ley o de acto legislativo que surtan su trámite ante las Comisiones Constitucionales y Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así mismo, en el desarrollo de los debates de control político que se realicen en ambas células legislativas y en los asuntos que se tramiten y discutan en las Comisiones Legales y aquellas Accidentales que se creen. La calidad de enlace legislativo o cabildero se demuestra con los respectivos soportes que emitan las entidades representadas y de acuerdo a la información consignada en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República.	ARTÍCULO 232 A. REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS: Con el fin de garantizar la transparencia, objetividad e imparcialidad de la función pública legislativa, el Congreso de la República dispondrá de un sistema <u>público</u> de registro en <u>el</u> cual se consignará la información de las personas, naturales o jurídicas, que ostenten la calidad de enlaces legislativos o cabilderos de cualquier entidad pública, <u>o</u> privada <u>o mixta</u> y representen sus intereses en el marco de la elaboración, discusión y votación de los proyectos de ley o de acto legislativo que surtan su trámite ante las Comisiones Constitucionales y Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así mismo, en el desarrollo de los debates de control político que se realicen en ambas células legislativas y en los <u>demás asuntos propios de la Rama Legislativa</u> asuntos que se tramiten y discutan en las Comisiones Legales y aquellas Accidentales que se creen. La calidad de enlace legislativo o cabildero se demuestra con los respectivos soportes que emitan las entidades representadas y de acuerdo a la información consignada en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República.	Se ajusta el artículo para aclarar que es un sistema de registro público. Además, se aclara el alcance para abarcar las demás acciones que se tratan dentro del Congreso de la República.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
ARTÍCULO 232 B. ADMINISTRACIÓN DEL REGISTRO: El registro de enlaces legislativos y cabilderos será administrado conjuntamente por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, para lo cual, las direcciones generales administrativas de ambas Cámaras dispondrán de las respectivas partidas presupuestales para crearlo, implementarlo y garantizar su funcionamiento.	ARTÍCULO 232 B. ADMINISTRACIÓN DEL REGISTRO: El registro de enlaces legislativos y cabilderos será administrado conjuntamente por <u>las Secretarías Generales</u> del Senado de la República y la Cámara de Representantes, <u>quienes deberán mantenerlo actualizado y diseñar el correspondiente formulario para el registro de la información que suministren los cabilderos y enlaces legislativos.</u> <u>Para la administración del registro, las Secretarías Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes dispondrán de un sitio web para la inscripción y consulta ciudadana, garantizando el cumplimiento de los principios de trazabilidad, procesabilidad, descarga en bloque, desagregación y calidad.</u> para lo cual, las PARÁGRAFO. Las Direcciones generales administrativas de ambas Cámaras dispondrán de las respectivas partidas presupuestales para crearlo, implementarlo y garantizar su funcionamiento.	Se aclara el responsable del registro, siendo las Secretarías Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes. Adicionalmente, se aclara el mecanismo por el cual se hará la inscripción y consulta ciudadana de este registro.
ARTÍCULO 232 C. INFORMACIÓN CONSIGNADA: Toda persona que ostente la calidad de enlace legislativo o cabildero deberá registrarse en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República y consignar la siguiente información: a) Nombre, identificación y correo electrónico. En el caso de las personas jurídicas, deberán relacionar la información del representante legal y anexar un certificado de existencia y representación legal. b) Nombre de la(s) entidad(es), pública o privada, a la(s) que representa y gestiona sus intereses ante el Congreso de la República, anexando los respectivos soportes y autorizaciones.	ARTÍCULO 232 C. INFORMACIÓN CONSIGNADA: Toda persona que ostente la calidad de enlace legislativo o cabildero deberá registrarse en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República y consignar <u>unos mínimos de información, dependiendo de su calidad, que serán reportados bajo la gravedad de juramento.</u> <u>En el caso de actividades de cabildeo, se deberá registrar como mínimo</u> la siguiente información: a) Nombre, identificación, <u>teléfono, dirección de notificaciones</u> y correo electrónico. En el caso de las personas jurídicas, deberán relacionar la información del representante legal y anexar un certificado de existencia y representación legal. b) Nombre, <u>identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico</u> de la(s) entidad(es), pública, o privada <u>o mixta</u>, a la(s) que representa y gestiona sus intereses ante el Congreso de la República, anexando los respectivos soportes y autorizaciones. c) <u>Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico de la persona natural o jurídica que será el beneficiario final del cabildeo.</u>	Se hace aclaraciones de la información mínima que deben reportar los cabilderos y los enlaces legislativos. Así mismo, de conformidad con las sugerencias realizadas en el marco de la audiencia del 21 de noviembre de 2024, se adiciona también el registro del beneficiario final y de los financiadores. Finalmente, se aclara la necesidad de actualizar periódicamente la información sobre la naturaleza del cabildante y del enlace legislativo, so pena de anularse su registro.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
c) Descripción sucinta de los proyectos de ley o de acto legislativo, sectores administrativos, debates de control políticos y asuntos de interés y objeto de la gestión. PARÁGRAFO: En el caso de los enlaces legislativos de entidades públicas y privadas, estos deberán estar relacionados y autorizados en un escrito que se anexará al registro. La entidad interesada en inscribir sus enlaces legislativos deberá actualizar el listado de sus representantes y autorizados de forma periódica y según las modificaciones que surjan.	d) Descripción sucinta <u>concreta</u> de los proyectos de ley o de acto legislativo, sectores administrativos, debates de control políticos y asuntos de interés y objeto de la gestión <u>que realizará ante la Rama Legislativa.</u> e) <u>Identificación de los servidores públicos, contratistas y/o congresistas ante los cuales hará los actos de gestión.</u> <u>En caso de gestión a un congresista en concreto, deberá adicionalmente indicar si él, su entidad representada o el beneficiario final fue o no financiador de la campaña.</u> <u>En el caso de actividades de enlace legislativo, se deberá registrar como mínimo la siguiente información:</u> a) <u>Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico del enlace legislativo.</u> d) <u>Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico de la entidad pública a la cual representa.</u> c) <u>Descripción sucinta de los asuntos que va a gestionar en nombre de la entidad pública en el marco de las funciones de la Rama Legislativa.</u> PARÁGRAFO 1°: En el caso de los enlaces legislativos de entidades públicas y privadas, estos deberán estar relacionados y autorizados en un escrito que se anexará al registro. La entidad interesada en inscribir sus enlaces legislativos deberá actualizar el listado de sus representantes y autorizados de forma periódica y según las modificaciones que surjan <u>Parágrafo 2°. Los cabilderos y enlaces legislativos deben actualizar su información de forma periódica al finalizar cada periodo legislativo. La no actualización de la vigencia del registro dará lugar a su retiro automático.</u>	

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
ARTÍCULO 232 D. IDENTIFICACIÓN: Los enlaces legislativos y cabilderos debidamente inscritos y registrados deberán ser acreditados como tal mediante una credencial, física o digital, que les permitirá acceder y circular libremente por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las restricciones impuestas por la Constitución, la ley y las decisiones administrativas que se adopten. La credencial será emitida por el Congreso de la República.	ARTÍCULO 232 D. IDENTIFICACIÓN: Los enlaces legislativos y cabilderos debidamente inscritos y registrados deberán ser acreditados como tal mediante una credencial, física o digital, que les permitirá acceder y circular libremente por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las restricciones impuestas por la Constitución, la ley y las decisiones administrativas que se adopten. La credencial será emitida por el Congreso de la República <u>y sólo podrá ser utilizada durante el término de duración de la visita a las instalaciones, teniendo la obligación de devolverla al salir de las instalaciones.</u>	Se ajusta el alcance de la identificación, para aclarar que no podrá ser una credencial permanente, sino transitoria.
NUEVO.	<u>ARTÍCULO 232 E. CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE LOS CABILDEROS Y ENLACES LEGISLATIVOS.</u> El registro de enlaces legislativos y cabilderos será cancelado en los siguientes eventos: 1. <u>Por solicitud de retiro del registro por parte de la entidad o autoridad a la cual está vinculada el cabildero o enlace legislativo.</u> 2. <u>Por la no actualización de la vigencia del registro del cabildero o enlace legislativo.</u> 3. <u>Por sostener reuniones de cabildeo por fuera de las instalaciones del Congreso que no sean registradas debidamente.</u> 4. <u>Por mala fe en la presentación de documentos e informaciones en el registro con datos que no corresponden a la realidad.</u> 5. <u>Por utilización indebida de la credencial temporal otorgada para su identificación.</u> 6. <u>Por realizar actividades en las instalaciones del Congreso fuera del ámbito de autorización realizado en el registro.</u> <u>Parágrafo.</u> Las conductas contempladas en los numerales 3, 4, 5 y 6 darán lugar a la cancelación del registro por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y penales a que haya lugar.	Se adiciona el artículo 232 E, con la finalidad de generar mecanismos sancionatorios frente a conductas contrarias a la lógica de transparencia y rendición de cuentas que contempla el registro de cabilderos.

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
Artículo 5°. Incumplimiento y sanciones: Los Congresistas y demás servidores públicos del Congreso de la República que, dolosamente, atiendan o permitan el desarrollo de gestiones por parte de enlaces o cabilderos no inscritos en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República se harán acreedores de las sanciones disciplinarias previstas en la Ley 2094 de 2021 y demás normas que la adicionen, modifiquen o complementen.	Artículo 5° 10. Incumplimiento y sanciones: Los Congresistas y demás servidores públicos del Congreso de la República que, dolosamente, atiendan o permitan el desarrollo de gestiones por parte de enlaces o cabilderos no inscritos en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República <u>tendrán causal de mala conducta</u> se harán acreedores de las sanciones disciplinarias previstas en la Ley 2094 de 2021 y demás normas que la adicionen, modifiquen o complementen.	Se ajusta para asegurar un estándar de sancionamiento más severo.
Artículo 6°. Coexistencia de registros: La presente ley no se opone ni prima sobre los registros de cabilderos o representantes de intereses que se creen con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la función pública en las otras ramas del poder público y organismos de control.	Artículo 6° 11. Coexistencia de registros: La presente ley no se opone ni prima sobre los registros de cabilderos o representantes de intereses que se creen con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la función pública en las otras ramas del poder público y organismos de control. <u>El registro de enlaces y cabilderos podrá interoperar con los registros de otras ramas del poder público y los registros de conflictos de intereses, con la finalidad de garantizar la veracidad de la información reportada</u>	La presente modificación tiene como finalidad garantizar un proceso de cotejamiento de la información almacenada en el registro contemplado en la presente ley, en los eventos en que se presenten otros sistemas análogos en las demás ramas del poder público.
ARTÍCULO NUEVO.	<u>Artículo 12. Reglamentación e implementación. La Mesa Directiva del Congreso de la República, en un término de tres meses (6) siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los contenidos de las actuaciones de los enlaces legislativos y cabilderos, así como el Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República.</u> <u>Las Secretarías Generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República deberán adecuar la infraestructura requerida para la implementación del el Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</u>	Con la finalidad de facilitar el proceso de implementación de la presente ley, se establece un artículo nuevo para la reglamentación por parte de la Mesa Directiva del Congreso.
Artículo 7°. Vigencia: La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 7 13. Vigencia: La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta la numeración.

VIII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley Orgánica número 201 de 2024 Cámara**, por la cual se modifica el Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 y crea el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la función pública legislativa y se dictan otras disposiciones”, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá – Ponente Única

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
NÚMERO 201 DE 2024 CÁMARA

por la cual se modifica el Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 y crea el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la Función Pública Legislativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 5ª de 1992 y desarrollar un sistema de registro público de aquellas personas, naturales o jurídicas, que participan y se involucran en las actuaciones congresuales en calidad de enlaces legislativos y/o cabilderos, con la finalidad de promover una adecuada gestión de los conflictos de interés de los Congresistas.

ARTÍCULO 2º. Ámbito de Aplicación. A efectos de la presente ley, serán sujetos pasivos la totalidad de funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa ante los cuales se hacen actos de gestión de los cabilderos y/o actos de enlace legislativo.

En particular, la presente norma es aplicable a los actos realizados sobre los servidores de las dependencias administrativas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, los servidores de las comisiones y plenarias, los funcionarios del Centro de Investigaciones y Altos

Estudios Legislativos, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo y los Congresistas de la República.

PARÁGRAFO. Las disposiciones contempladas en la presente ley se entienden sin perjuicio del derecho constitucional de los ciudadanos de formular observaciones respetuosas a las autoridades públicas respecto de los actos jurídicos sometidos a su creación y de presentar solicitudes respetuosas en ejercicio del derecho de petición.

ARTÍCULO 3º. Principios: La presente ley se gobernará y estará orientada por los principios de: democracia participativa, igualdad, transparencia, imparcialidad, integridad, igualdad objetividad, moralidad, publicidad, trazabilidad, procesabilidad, descarga en bloque, desagregación, calidad y buena fe.

ARTÍCULO 4º. Definiciones. Para fines de la presente ley, se consideran las siguientes definiciones:

A. Cabildeo: aquella actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro, que mediante actos de gestión tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los integrantes de la Rama Legislativa.

B. Cabildero: persona natural o jurídica que, debidamente inscrita en el registro correspondiente, realiza actividades de cabildeo respecto de las decisiones adoptadas por los integrantes de la Rama Legislativa.

Los cabilderos pueden ser: (i) de naturaleza propia, cuando son actos de sus propios intereses particulares o de la organización que representan; y, (ii) de forma remunerada en representación de un tercero.

C. Gestión de intereses: se consideran como aquellos actos realizados por los cabilderos, sea de forma oral o escrita, cualquiera que sea el medio que utilice, con el fin de influir en una decisión de un integrante de la Rama Legislativa.

D. Decisiones públicas: proceso por medio del cual los integrantes de la Rama Legislativa adoptan decisiones que afectan los intereses de la sociedad.

E. Acto de corrupción: Es el comportamiento consistente en la desviación de la gestión de lo público y de lo privado, con el propósito de obtener ventajas o beneficios para sí o para un tercero.

F. Beneficiario final: la persona natural o jurídica que ejerce control directo y/o indirecto sobre la persona jurídica a la cual representa el cabildero, recibiendo los beneficios de los actos de gestión realizados por el cabildero.

G. Enlace legislativo: persona natural o jurídica, que actúa a nombre y representación de una entidad pública, para la gestión de sus actuaciones

legislativas y de control público frente a los integrantes de la Rama Legislativa.

Un enlace legislativo no podrá realizar actuaciones de cabildeo.

H. Actos de los enlaces legislativos: los enlaces legislativos gestionan las actuaciones legislativas y de control político de la entidad a la cual representan, además gestionan las solicitudes y requerimientos de interés general ante estas.

ARTÍCULO 5°. Derechos y Deberes de los Enlaces Legislativos y Cabilderos. De conformidad con la presente ley, se establece:

1. Derechos y deberes de los cabilderos:

a. Acceder a la información del Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República, teniendo el deber de registrar su información.

b. Recibir los medios para acreditarse en las instalaciones del Congreso, teniendo el deber de emplearlo para realizar sus actuaciones.

c. Tener la posibilidad de realizar actos de gestión del cabildeo con los funcionarios y contratistas del Congreso de la República, teniendo el deber de realizar únicamente actividades de cabildeo.

d. Poder desplazarse por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las prohibiciones expresadas definidas por la Mesa Directiva del Congreso.

2. Derechos y deberes de los enlaces legislativos:

a. Acceder a la información del Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República, teniendo el deber de registrar su información.

b. Recibir los medios para acreditarse en las instalaciones del Congreso, teniendo el deber de emplearlo para realizar sus actuaciones.

c. Tener la posibilidad de realizar los actos de los enlaces legislativos con los funcionarios y contratistas del Congreso de la República, teniendo el deber de realizar únicamente estas actividades.

d. Poder desplazarse por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las prohibiciones expresadas definidas por la Mesa Directiva del Congreso.

ARTÍCULO 6°. Actividades Propias de los Cabilderos: Se entenderá para efectos de la presente ley como actividad de los cabilderos, toda gestión, promoción y representación de intereses lícitos, legítimos y particulares de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en el marco del desarrollo de las funciones de los funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa.

Para efectos de la presente ley, no se entenderá como un acto de gestión de cabildeo:

a) Las actividades realizadas por personas naturales o jurídicas para dar cumplimiento a las funciones propias de una autoridad pública.

b) Las opiniones y sugerencias que sean formuladas en el marco del derecho a la libre expresión, con excepción de la presentación de proposiciones concretas.

c) 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 integrante de la Rama Legislativa.

d) El ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, la solicitud de información pública que no esté sometida a reserva legal o reglamentaria, las solicitudes o exigencias de cumplimiento de las funciones públicas.

e) La participación en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y plenarias de ambas cámaras conforme lo prevé la ley 5 de 1992, cuando dichas actuaciones sólo tienen como finalidad la observación del debate parlamentario y no en la incidencia en las decisiones públicas.

f) La participación en el desarrollo de las audiencias públicas que se lleven a cabo los Congresistas, las invitaciones a eventos de carácter gremial o empresarial y el suministro de información requerida por los Congresistas o servidores públicos del Congreso de la República en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO 7°. Actividades Propias de los Enlaces Legislativos. Se entiende como actividades propias de los enlaces legislativos, aquellas por las cuales gestionan los intereses generales de las entidades que representan frente a la Rama Legislativa.

Para efectos de la presente ley, se entiende como actividad de un enlace legislativo:

a) La recepción de solicitudes y requerimientos de interés general por parte de los integrantes de la Rama Legislativa y los Congresistas, respecto de las actuaciones y funciones de la autoridad que representan.

b) La gestión de los proyectos de autoría de la entidad respectiva, así como de los controles políticos en los cuales están citados o invitados.

c) La gestión para la participación de las entidades en las audiencias públicas a las cuales le son convocadas.

d) Aquellas actividades autorizadas por la Mesa Directiva del Congreso, en las cuales tenga relación la entidad respectiva.

Adicionalmente, no se entenderá como una actividad de un enlace legislativo:

a) Las actividades de cabildeo no se consideran actividades de enlace legislativo.

b) Las opiniones y sugerencias que sean formuladas en el marco del derecho a la libre expresión, cuando no sean realizadas en el marco de la representación de una actividad.

c) El ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, la solicitud de información pública que no esté sometida a reserva legal o reglamentaria, las solicitudes o exigencias de cumplimiento de las funciones públicas.

d) La participación como particular en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y plenarias de ambas cámaras conforme lo prevé la ley 5ª de 1992, cuando dichas actuaciones sólo tienen como finalidad la observación del debate parlamentario y no la realización de actuaciones de enlace legislativo.

e) La participación como particular experto en el desarrollo de las audiencias públicas que se lleven a cabo los Congresistas, cuando no actúa en representación de la entidad.

ARTÍCULO 8º. *Prohibiciones de los Enlaces Legislativos y Cabilderos.* Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes prohibiciones para los cabilderos y enlaces legislativos del Congreso:

1. Prohibiciones de los cabilderos:

a. Adelantar actividades de cabildeo sin estar debidamente registrado y acreditado en el Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República.

b. Realizar actividades ajenas a la gestión de intereses particulares que representan.

c. Utilizar información sujeta de reserva para sus actuaciones de cabildeo.

d. Emplear las acreditaciones como cabildero del Congreso de la República en instalaciones ajenas a la Rama Legislativa.

2. Prohibiciones de los enlaces legislativos:

a. Adelantar actividades de cabildeo con funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa.

b. Adelantar actividades de enlace legislativo de entidades ajenas a la entidad o sector administrativo que representa.

c. Adelantar actividades de enlace legislativo sin estar debidamente registrado en el Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República.

d. La gestión de solicitudes y requerimientos de interés particular por parte de los Congresistas y sus Unidades de Trabajo Legislativo.

e. Emplear las acreditaciones como enlace legislativo en instalaciones ajenas a la Rama Legislativa.

ARTÍCULO 9º. Adiciónese la sección II del capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así:

CAPÍTULO IX.

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS.

SECCIÓN II

REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS

ARTÍCULO 232 A. *Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos:* Con el fin de garantizar la transparencia, objetividad e imparcialidad de la función pública legislativa, el Congreso de la República dispondrá de un sistema público de registro en el cual se consignará la información de las personas, naturales o jurídicas, que ostenten la calidad de enlaces legislativos o cabilderos de cualquier entidad pública, privada o mixta y representen sus intereses en el marco de la elaboración, discusión y votación de los proyectos de ley o de acto legislativo que surtan su trámite ante las comisiones constitucionales y plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así mismo, en el desarrollo de los debates de control político que se realicen en ambas células legislativas y en los demás asuntos propios de la Rama Legislativa.

La calidad de enlace legislativo o cabildero se demuestra con los respectivos soportes que emitan las entidades representadas y de acuerdo a la información consignada en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República.

ARTÍCULO 232 B. *Administración del Registro:* El registro de enlaces legislativos y cabilderos será administrado conjuntamente por las Secretarías Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, quienes deberán mantenerlo actualizado y diseñar el correspondiente formulario para el registro de la información que suministren los cabilderos y enlaces legislativos.

Para la administración del registro, las Secretarías Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes dispondrán de un sitio web para la inscripción y consulta ciudadana, garantizando el cumplimiento de los principios de trazabilidad, procesabilidad, descarga en bloque, desagregación y calidad.

PARÁGRAFO. Las Direcciones Administrativas de ambas Cámaras dispondrán de las respectivas partidas presupuestales para crearlo, implementarlo y garantizar su funcionamiento.

ARTÍCULO 232 C. *Información Consignada:* Toda persona que ostente la calidad de enlace legislativo o cabildero deberá registrarse en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República y consignar unos mínimos de información, dependiendo de su calidad, que serán reportados bajo la gravedad de juramento.

En el caso de actividades de cabildeo, se deberá registrar como mínimo la siguiente información:

a) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico. En el caso de las personas jurídicas, deberán relacionar la información del representante legal y anexar un certificado de existencia y representación legal.

b) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico de la(s) entidad(es), pública, o privada o mixta, a la(s) que representa y gestiona sus intereses ante el Congreso de la República, anexando los respectivos soportes y autorizaciones.

c) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico de la persona natural o jurídica que será el beneficiario final del cabildeo.

d) Descripción concreta de los proyectos de ley o de acto legislativo, sectores administrativos, debates de control políticos y asuntos de interés y objeto de la gestión que realizará ante la Rama Legislativa.

e) Identificación de los servidores públicos, contratistas y/o Congresistas ante los cuales hará los actos de gestión.

En caso de gestión a un Congresista en concreto, deberá adicionalmente indicar si él, su entidad representada o el beneficiario final fue o no financiador de la campaña.

En el caso de actividades de enlace legislativo, se deberá registrar como mínimo la siguiente información:

a) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico del enlace legislativo.

b) Nombre identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico de la entidad pública a la cual representa.

c) Descripción sucinta de los asuntos que va a gestionar en nombre de la entidad pública en el marco de las funciones de la Rama Legislativa.

PARÁGRAFO 1º: En el caso de los enlaces legislativos de entidades públicas, estos deberán estar relacionados y autorizados en un escrito que se anexará al registro.

PARÁGRAFO 2º: Los cabilderos y enlaces legislativos deben actualizar su información de forma periódica al finalizar cada periodo legislativo. La no actualización de la vigencia del registro dará lugar a su retiro automático.

ARTÍCULO 232 D. Identificación: Los enlaces legislativos y cabilderos debidamente inscritos y registrados deberán ser acreditados como tal mediante una credencial, física o digital, que les permitirá acceder y circular libremente por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las restricciones impuestas por la Constitución, la ley y las decisiones administrativas que se adopten.

La credencial será emitida por el Congreso de la República y sólo podrá ser utilizada durante el término de duración de la visita a las instalaciones, teniendo la obligación de devolverla al salir de las instalaciones.

ARTÍCULO 232 E. Cancelación del Registro de los Cabilderos y Enlaces Legislativos. El registro de enlaces legislativos y cabilderos será cancelado en los siguientes eventos:

1. Por solicitud de retiro del registro por parte de la entidad o autoridad a la cual está vinculada el cabildero o enlace legislativo.

2. Por la no actualización de la vigencia del registro del cabildero o enlace legislativo.

3. Por sostener reuniones de cabildeo por fuera de las instalaciones del Congreso que no sean registradas debidamente.

4. Por mala fe en la presentación de documentos e informaciones en el registro con datos que no corresponden a la realidad.

5. Por utilización indebida de la credencial temporal otorgada para su identificación.

6. Por realizar actividades en las instalaciones del Congreso fuera del ámbito de autorización realizado en el registro.

Parágrafo. Las conductas contempladas en los numerales 3, 4, 5 y 6 darán lugar a la cancelación del registro por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y penales a que haya lugar.

ARTÍCULO 10. Incumplimiento y Sanciones: Los Congresistas y demás servidores públicos del Congreso de la República que, dolosamente, atiendan o permitan el desarrollo de gestiones por parte de enlaces o cabilderos no inscritos en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República tendrán causal de mala conducta.

ARTÍCULO 11. Coexistencia de Registros: La presente ley no se opone ni prima sobre los registros de cabilderos o representantes de intereses que se creen con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la función pública en las otras ramas del poder público y organismos de control.

El registro de enlaces y cabilderos podrá interoperar con los registros de otras ramas del poder público y los registros de conflictos de intereses, con la finalidad de garantizar la veracidad de la información reportada.

ARTÍCULO 12. Reglamentación e Implementación. La Mesa Directiva del Congreso de la República, en un término de tres meses (3) siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los contenidos de las actuaciones de los enlaces legislativos y cabilderos, así como el Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República.

Las Secretarías Generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República deberán adecuar la infraestructura requerida para

la implementación del el Registro de Enlaces Legislativos y Cabilderos del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 13. Vigencia: La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá – Ponente Única

CONTENIDO

Gaceta número 521 - miércoles, 23 de abril de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley Estatutaria número 569 de 2025 Cámara, 280 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y estudios de carácter político.....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y teto propuesto en la comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Orgánica número 201 de 2024 Cámara, por la cual se modifica el Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 y crea el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la función Pública Legislativa y se dictan otras disposiciones.....	11