



Bogotá, D.C., agosto de 2016

Honorable Presidente
ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO
Senado de la República

E. S. D.

Asunto: *Exposición de motivos y articulado. Proyecto de ley “Por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 154 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1º de la Ley 5 de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, *“Por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones”*.

La exposición de motivos que acompaña el proyecto, se estructura de la siguiente manera:

- I.** Justificación
- II.** Estudio comparado de las regulaciones de cabildeo
- III.** Principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo
- IV.** Marco jurídico colombiano sobre cabildeo
- V.** Naturaleza de la norma propuesta
- VI.** Principales elementos de la norma propuesta

I. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de Colombia consagra un modelo de Estado social de derecho que se cimienta sobre la base de una democracia participativa y pluralista (art. 1º Constitución Política, en adelante “C.P.”). Consecuentemente, señala como uno de sus fines facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (art. 2º C.P.).

En desarrollo de estos principios, la Carta consagra mecanismos de participación democrática (Título IV de la C.P.) y dispone la conformación del Congreso de la República, así como del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, a través del voto (arts. 103, 171, 176, 190, 299, 303, 312 y 314 de la C.P., entre otros).

Así, los escenarios de toma de decisión política son producto de la elección popular. Sin embargo, el rasgo participativo de nuestra democracia no se agota allí y, por el contrario, pretende la participación de todos en la construcción de las políticas públicas, en todo nivel, para que éstas sean producto de los intereses colectivos.



Como resultado de los rasgos participativo y deliberativo de nuestra democracia, el Estado debe avalar y regular las herramientas que permitan a los ciudadanos (individualmente considerados o representados a través de colectivos), a las personas jurídicas, la sociedad civil y a todos los posibles actores políticos, económicos y culturales, tanto la participación en la dinámica política como el intento de hacer prevalecer su visión de lo público,.

El cabildeo es un fenómeno que se origina en el contexto de adopción de decisiones y el diseño de las políticas públicas en sus distintas expresiones, ya sea en forma de ley o acto legislativo, o en forma de reglamentaciones u otros actos administrativos de carácter general de la Rama Ejecutiva del Poder Público o de otras autoridades que ejerzan la función administrativa.

El cabildeo será entendido como *“Toda comunicación que realice el cabildero para promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un cliente ante las autoridades frente a las decisiones que éstas deban adoptar en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, incluye los esfuerzos tendientes a evitar la adopción de decisiones”* (art. 3º, lit. a del presente proyecto de ley). Así, no sólo debe ser promovido por el Estado y la sociedad sino, además, regulado para evitar los perversos efectos que pueden derivarse de su inadecuado ejercicio.

De esta manera, el artículo 144 de la C.P. (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009) establece una reserva de ley para la reglamentación del cabildeo mientras que el Estatuto Anticorrupción o Ley 1474 de 2011 dispone en su artículo 61 lo relativo a la regulación del lobby desde la perspectiva del control de las autoridades.

Este fenómeno no tiene una dimensión exclusivamente colombiana, toda vez que en los sistemas democráticos a nivel internacional el cabildeo es reconocido como una modalidad de participación democrática, tal como se verificará más adelante en esta exposición de motivos. En general, sin perjuicio de las diferencias para cada caso, todos los sistemas adoptan medidas para aumentar la transparencia en el proceso de toma de decisiones de los agentes públicos a través de registros de cabilderos o personas interesadas.

Desde la perspectiva constitucional colombiana el principio de participación en las decisiones se acompaña del principio de igualdad para garantizar la posibilidad de acceso de los grupos de interés o sus representantes, en condiciones simétricas, a los tomadores de decisiones. Por esta razón, la influencia sobre la determinación de políticas públicas, resultado natural del sistema democrático y del cabildeo, plantea dos grandes problemas constitucionales que tienen su origen en el acceso diferenciado de los actores políticos a las autoridades. Por un lado, se presenta un acceso asimétrico a las autoridades que riñe con el principio de igualdad consagrado a nivel constitucional mientras que, por otro, la falta de transparencia en el ejercicio del cabildeo dificulta conocer con certeza qué intereses determinaron decisiones específicas.

El alcance de los problemas referidos no se agota apenas en el campo teórico del derecho constitucional. Por el contrario, el acceso asimétrico a los tomadores de decisiones y la falta de transparencia en sus aproximaciones están llamados a generar escenarios de corrupción en los que grupos poderosos pueden ofrecer beneficios a las autoridades para que éstas adopten decisiones en un sentido que los favorezca en perjuicio del proceso deliberativo que de ordinario correspondería, del interés de sus competidores políticos y del bienestar general.

De esta manera el cabildeo asociado a la corrupción se convierte en el vehículo perfecto para que los actores políticos consigan dirigir las decisiones públicas hacia su beneficio sin requerir ejercicio democrático alguno para ello. Por su lado, los tomadores de decisiones, convertidos en buscadores de rentas, obtendrán un beneficio personal en su manipulación de lo público y, finalmente, los cabilderos recibirán su respectiva remuneración. Sin duda alguna el esquema resulta altamente rentable para los involucrados y profundamente perjudicial para la democracia, la sociedad y los ciudadanos.

Si bien el cabildeo ejercido adecuadamente puede enriquecer de forma invaluable el diseño de las políticas públicas, existe una percepción negativa asociada al desarrollo de esta actividad originado en el hecho de que la ciudadanía considera que no existe la suficiente transparencia en la preparación de las políticas públicas, dado que las empresas privadas más poderosas pueden acceder con más facilidad y anonimato que el ciudadano del común a los funcionarios que tienen a su cargo la adopción de decisiones¹.

Como se viene sosteniendo, el cabildeo resulta una expresión legítima pero requiere medidas adicionales que compensen la afectación del principio de participación de todos, en condiciones de igualdad, en las decisiones que los afectan. Por esta razón, en ausencia de medidas específicas al respecto, se propone la adopción del presente proyecto como ley que, a través de la regulación del ejercicio del cabildeo y la creación del Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo, pretende propiciar condiciones de igualdad en el acceso a los tomadores de decisiones y aumentar la transparencia en la adopción de políticas públicas.

II. ESTUDIO COMPARADO DE LAS REGULACIONES DE CABILDEO²

1. Estados Unidos

Desde la expedición de la ley *Lobbying Act* en 1946 Estados Unidos ha tenido regulaciones sobre el cabildeo. Actualmente, esta materia está regulada a nivel federal por la ley *Lobbying Disclosure Act* de 1995 y sus posteriores enmiendas. Entre las principales características de esta ley se destacan: (i) la regulación del registro para cabilderos que realizan sus actividades ante la Rama Ejecutiva y de la Rama Legislativa del Gobierno Federal de los Estados Unidos; (ii) la definición del alcance de las obligaciones de divulgación periódicas por parte de los cabilderos y (iii) la creación de un régimen sancionatorio, con multas de hasta 200.000 dólares aplicables a cabilderos y autoridades por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley³.

En relación con la legislación estadounidense, a diferencia de lo que sucede en otros países, sobresale el alcance de las obligaciones de divulgación de los cabilderos. En efecto, allí se

¹ Exposición de motivos. Proyecto de Ley No. 94 de 2015 Senado, autor Senador Carlos Fernando Galán, publicado en la Gaceta 536 de 2014 (actualmente se encuentra archivado).

² Con información de la Exposición de motivos del Proyecto de Ley 94 de 2015, autor Carlos Fernando Galán, publicado en la Gaceta 536 de 2014 (actualmente se encuentra archivado).

³ Ver Senado del Gobierno Federal de los Estados Unidos (2014), *Lobbying Disclosure Act Guidance*. 2 USC Ch. 26: Disclosure of lobbying activities, en: <http://uscode.house.gov>.



exige un alto grado de divulgación de su información financiera, el cual es significativamente más amplio que el establecido en otros sistemas.

2. Canadá

Al igual que en Estados Unidos, la regulación federal sobre cabildeo en Canadá ha tenido una amplia evolución legislativa. Inicialmente, el cabildeo estuvo regulado en la ley *Lobbying Registration Act* de 1989, la cual tuvo por objeto crear el registro de cabilderos a nivel federal, tanto para el cabildeo realizado antes la Rama Ejecutiva como ante la Rama Legislativa.⁴ En la enmienda de 1995 esta ley fue modificada para efectos de incluir normas sobre el código de conducta para los cabilderos, ampliar la definición de cabilderos y extender las obligaciones de divulgación de los cabilderos.⁵ Nuevamente, en 2005 fue modificada la ley con el propósito de establecer una mayor periodicidad respecto a las obligaciones de divulgación de los cabilderos y de simplificar el contenido del registro.⁶ Finalmente, en 2008 fue expedida la ley *Lobbying Act*, la cual modificó la estructura de la Oficina de Registro de Cabilderos y su posición al interior de la estructura del Gobierno Federal de Canadá, extendió los funcionarios públicos cobijados por la regulación del cabildeo e impuso prohibiciones para efectos de impedir que funcionarios públicos puedan desempeñarse como cabilderos luego de su retiro del cargo público, para efectos de evitar una posible puerta giratoria.⁷

3. Alemania

Si bien Alemania fue uno de los primeros países en incorporar regulaciones sobre cabildeo, las normas existentes realmente tienen un carácter de índole administrativa y no inciden de manera sustancial en el fenómeno del cabildeo. Las normas sobre cabildeo están incluidas en el Anexo 2 de las Reglas de Procedimiento del *Bundestag*,⁸ de acuerdo con las cuales se establece un sistema voluntario de registro para el acceso a los edificios del *Bundestag* y la publicación anual en la Gaceta Federal de las listas de las organizaciones que han accedido a dichas edificaciones.⁹ Sin embargo, se ha sostenido que esta legislación no regula de manera sustancial el fenómeno del cabildeo debido a que la inclusión en el registro no garantiza que las organizaciones sean escuchadas por los comités parlamentarios ya que, en todo caso, el *Bundestag* puede invitar organizaciones no inscritas en el registro para efectos de que sean escuchadas en la elaboración de proyectos de ley.¹⁰

4. Francia

Al igual que en Alemania, la regulación francesa establece un registro voluntario para el acceso de individuos a las edificaciones donde operan el Senado (*Palais du Luxembourg*) y la

⁴ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009), *Lobbyists, Governments and Public Trust: Increasing Transparency through Legislation*, OECD, París, pág. 108.

⁵ *Ibidem*, pág. 111-112.

⁶ *Ibidem*, pág. 112.

⁷ Ver Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, *The Lobbying Act*, en http://www.ocl.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html

⁸ Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

⁹ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), pág. 60; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011), *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, pág. 14-7.

¹⁰ *Ibidem*.



Asamblea Nacional (*Palais Bourbon*).¹¹ En el caso del Senado, la regulación francesa ordena que el acceso a las edificaciones de esta Cámara comporta la obligación de respetar el Código de Conducta de Cabilderos adoptado por esta cámara el 7 de octubre de 2009.¹²

5. Chile

El régimen chileno de cabildeo es, además de uno de los más recientes (adoptado a través de la Ley 20.730 de marzo de 2014), ciertamente uno de los más avanzados y completos. Además de las ya definiciones estándar, obligaciones y sanciones, innova en cuanto incluye a otras ramas diferentes a la legislativa y ejecutiva como sujetos obligados. Así mismo, involucra amplias definiciones de intereses particulares que los desligan de lo necesariamente económico y los pone también en cabeza de agentes internacionales. Sin embargo, consagra múltiples registros públicos según la naturaleza de la entidad objeto de cabildeo¹³.

6. Polonia

En Polonia la necesidad de regular el cabildeo tuvo origen en diversos escándalos relacionados con la indebida influencia de sectores privados en el diseño de las políticas públicas de este país.¹⁴ A raíz de estos escándalos, el gobierno polaco elaboró un proyecto de ley para reglamentar el cabildeo, el cual tuvo inicialmente un enfoque de carácter punitivo sancionatorio.¹⁵ Actualmente el cabildeo está regulado por la Ley sobre Cabildeo Legislativo y Regulatorio de 2005. El enfoque de la norma está basado en la necesidad de brindar transparencia al diseño de políticas públicas mediante la creación de un registro obligatorio de cabilderos administrado por el Ministerio del Interior y de la Administración. También se prevé un régimen administrativo sancionatorio por su incumplimiento y la creación de otras figuras tendientes a permitir el acceso de la ciudadanía al proceso de elaboración de las políticas públicas, como la obligación del Consejo de Ministros de publicar periódicamente las iniciativas legislativas que serán presentadas y la creación de audiencias durante el procedimiento legislativo para efectos de escuchar la opinión de la ciudadanía durante el proceso de redacción de cualquier proyecto de ley.¹⁶

7. Hungría

Hungría creó el registro voluntario para cabilderos en 1994. Luego, mediante la Ley XLIV sobre Actividades de Cabildeo de 2006 se extendió el alcance de este registro. Sin embargo, hasta septiembre de 2010 únicamente 600 cabilderos se encontraban registrados. Por tal razón esta ley se consideró como inefectiva y fue derogada en 2011.¹⁷

8. Lituania

En Lituania el cabildeo está regulado en la Ley sobre la Actividad del Cabildeo, la cual entró en vigencia en 2001 y fue posteriormente reformada en 2003. Esta regulación está

¹¹ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), págs. 62-3. Reglamentación disponible en: http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet

¹² *Ibidem*. También disponible en: http://www.senat.fr/role/groupes_interet.html

¹³ Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115&idVersion=2014-03-08>

¹⁴ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009), págs 142-4; Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), pág. 62.

¹⁵ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009), págs 144-6.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 148-51.

¹⁷ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), págs. 61; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011), págs. 21-3.



exclusivamente destinada para el cabildeo en la Rama Legislativa y no cubija el cabildeo que puede tener lugar ante funcionarios de la Rama Ejecutiva. Como otras legislaciones, crea un registro de cabilderos, el cual no ha sido efectivo debido a que hasta 2007 solamente se encontraban registradas 13 personas.¹⁸

9. Conclusiones del análisis de derecho comparado

Como resulta de la revisión de los ordenamientos jurídicos de los varios países arriba señalados, es posible extraer algunos elementos comunes y generales de las regulaciones de cabildeo:

- a)** Definiciones de los términos relevantes al cabildeo (actividad de cabildeo, cabildero, cliente, obligaciones, sanciones, información pertinente para revelación, etc.) y de las actividades que no constituyen cabildeo.
- b)** Reconocimiento del cabildeo como herramienta de manifestación democrática que, en todo caso, debe estar sujeta a controles para garantizar transparencia e igualdad.
- c)** Regulación de nivel legal sobre autoridades de las ramas ejecutiva y legislativa.
- d)** Creación de un registro público contentivo de información sobre el cabildero, sus clientes y actividades.
- e)** Condicionamiento del ejercicio de la actividad de cabildeo al registro en el instrumento público dispuesto para tal fin.
- f)** Definición de obligaciones a los actores asociados, con sanciones civiles e incluso penales en caso de incumplimiento.
- g)** Tiempo de “enfriamiento” a través de inhabilidades para el ejercicio de actividades privadas asociadas a la función pública desempeñada con anterioridad, con el fin de evitar la denominada “puerta giratoria”.
- h)** Establecimiento de reportes periódicos, generalmente, al Parlamento o Congreso, a cargo de las entidades encargadas de la administración del sistema de registro.

III. PRINCIPIOS OCDE PARA LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN EL CABILDEO

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en español), ha desarrollado directrices para los tomadores de decisiones públicas con el fin de impulsar la transparencia e integridad en el ejercicio del cabildeo. Así pues, dictó 10 principios generales para la regulación de este tipo de actividades, así:

¹⁸ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), págs. 61-2; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011), págs. 17-9.

Los 10 principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo¹⁹

Objetivos generales	Principios	Objetivos específicos de la regulación:
Construcción de un marco justo y efectivo de apertura y acceso	1. Garantizar a todos los interesados un acceso justo y equitativo al desarrollo e implementación de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener perspectivas balanceadas, lo que contribuye al debate informado y a la formulación efectiva de políticas públicas • Proteger la integridad y legitimidad de las decisiones y salvaguardar el interés público al contraponer intereses disímiles • Incrementar la confianza del público en la toma de decisiones
	2. Atender a las preocupaciones asociadas a las prácticas del cabildeo, así como también respetar los contextos socio político y administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Atender a las preocupaciones principales frente al cabildeo, tener en cuenta el nivel de confianza pública en las entidades, comprender los principios constitucionales y legales, así como involucrar las prácticas democráticas vigentes • Evitar importar regulaciones extranjeras sin contexto y, por el contrario, incorporar las lecciones aprendidas de las demás experiencias internacionales • Evaluar la industria local de cabildeo para determinar la conveniencia de una regulación obligatoria o voluntaria
	3. Ser consistente con los marcos político y regulatorio más amplios	<ul style="list-style-type: none"> • Ser parte de las políticas públicas en materia de buen gobierno • Aprovechar el marco regulatorio ya existente (participación de interesados, derecho de petición, acceso a la información pública, reglas sobre partidos políticos y financiación de campañas, códigos de conducta para servidores públicos, rendición de cuentas de autoridades y provisiones efectivas en contra de la influencia ilícita)
	4. Contener definiciones claras y precisas de cabildeo y cabildero	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer definiciones robustas, comprensivas y suficientemente explícitas para evitar malinterpretaciones y prevenir lagunas • Enfocarse sobre aquellos que reciben compensación por desarrollar actividades de cabildeo, sin perjuicio de comprender grupos de interés y organizaciones no gubernamentales • Especificar el tipo de comunicación que no es considerada cabildeo (audiencias, presentaciones y mecanismos de consulta)

¹⁹ Disponibles en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

Mejoramiento de la transparencia	5. Proveer un grado de transparencia suficiente como para asegurar que servidores públicos, ciudadanos y empresarios puedan obtener suficiente información sobre actividades de cabildeo	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la entrega de información suficiente y pertinente sobre aspectos clave para permitir el escrutinio público, con excepción de la información confidencial o sensitiva de mercado
		<ul style="list-style-type: none"> • Permitir la identificación de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Empresa de cabildeo y/o sus agentes ○ El objetivo de la actividad de cabildeo ○ Los clientes ○ Los servidores públicos que serán contactados
		<ul style="list-style-type: none"> • Permitir la inclusión de información adicional de manera voluntaria
		<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un registro público y actualizado en cortos periodos de tiempo para permitir el análisis efectivo por parte de servidores públicos, ciudadanos y empresarios
	6. Permitir a los interesados (organizaciones de la sociedad civil, empresarios, medios y el público en general) el escrutinio de las actividades de cabildeo	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir que el público sepa cómo las instituciones y autoridades públicas toman decisiones y quién intentó influenciarlas
		<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar tecnologías de la información y comunicaciones para hacer accesible la información al público a un bajo costo
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer sistemas que permitan el acceso oportuno a la información, de suerte que los actores interesados puedan participar en el diseño e implementación de la política pública 		
Fomento de una cultura de integridad	7. Fomentar una cultura de integridad en las entidades públicas y en la toma de decisiones con la determinación de reglas claras para la conducta de los servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Fijar parámetros claros de conducta para los servidores públicos que permitan el mayor escrutinio del público en su relación con los cabilderos
		<ul style="list-style-type: none"> • Evitar situaciones de parcialidad en la promoción del interés público, compartir sólo información autorizada y no darle uso indebido a la información confidencial
		<ul style="list-style-type: none"> • Establecer restricciones para los funcionarios públicos que abandonen la administración, incluso a través de un periodo de enfriamiento o inhabilidad si su destino de actividad es el cabildeo o el manejo de asuntos relacionados con su actividad pública. Así mismo, para nuevos servidores que vienen de ser cabilderos

	<p>8. Promover el ajuste de los cabilderos a estándares de profesionalismo y transparencia, pues ellos comparten la responsabilidad de fomentar una cultura de transparencia e integridad en el cabildeo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer parámetros de comportamiento para los cabilderos y sus clientes que incluyan el deber de proveer información adecuada y oportuna, así como la prohibición de representar intereses en conflicto o que compitan entre sí
<p>Mecanismos para la efectiva implementación, cumplimiento y revisión</p>	<p>9. Involucrar a los actores claves en implementar un espectro coherente de estrategias y prácticas para alcanzar el cumplimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contemplar un conjunto de estrategias y mecanismos que involucren monitoreo y <i>enforcement</i> con los debidos recursos para el efecto • Adoptar mecanismos que eleven la atención sobre las reglas, mejorar las habilidades para entender la forma en que se aplican y verificar la revelación de información • Incluir obligaciones de reporte formal o auditoría de implementación y cumplimiento • Permitir la participación de los agentes asociados (autoridades públicas, representantes del gremio de cabilderos, sociedad civil y particulares interesados) en la definición de reglas y sus mecanismos de implementación • Utilizar mecanismos que faciliten su cumplimiento y eviten convertirlo en una carga, tales como registros digitales con mecanismos ágiles y eficientes para todas las partes
	<p>10. Permitir la revisión periódica de su funcionalidad y la realización de ajustes derivados de la experiencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contemplar estrategias de revisión periódica, con participación de los agentes asociados, de la implementación e impacto de la regulación, con miras a determinar los elementos que influyen el cumplimiento • Actualizarse y ajustarse en el tiempo a las expectativas de opinión pública en materia de transparencia e integridad en el cabildeo

El proyecto de ley que a continuación se propone considera los elementos más significativos de los principios OCDE al articular los ya existentes en la normatividad actual (como en el Estatuto Anticorrupción de 2011) e introduce aquellos que se encuentran pendientes.

IV. MARCO JURÍDICO COLOMBIANO SOBRE CABILDEO

En Colombia no existe una regulación integral en materia de cabildeo. Las únicas normas existentes sobre esta materia son las siguientes:



- Constitución Política, Art. 144, inciso segundo:
"Artículo 144 (Modificado por el art. 7, Acto Legislativo 01 de 2009. El nuevo texto es el siguiente). *Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley.*"
- Ley 1474 de 2011, Capítulo IV:
"CAPÍTULO IV
Regulación del lobby o cabildeo
Artículo 61. *Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria.*"
- Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, "Por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas".
- Resolución MD-0813 de 2012 de la Cámara de Representantes, "Por la cual se modifica la Resolución MD-2348 de 2011 - registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas".

V. NATURALEZA DE LA NORMA PROPUESTA

En desarrollo del marco general establecido en el artículo 152 de la Constitución, la Corte Constitucional ha sostenido que las leyes estatutarias deben versar sobre las materias expresamente señaladas por la Constitución Política como objeto de dicha categoría de leyes. En ese sentido, señaló en la sentencia C – 523 de 2002 que las leyes estatutarias son "*(...) leyes fundamentales para la regulación de asuntos medulares, expresamente señalados por el Constituyente, en la construcción del modelo político y jurídico que promueve la Carta Política de 1991. Sin embargo, la naturaleza especial que desde el punto de vista material identifica a dichas leyes no se traduce en el deber de agotar por esta vía la regulación de los asuntos que constituyen su objeto*"²⁰ (subrayado por fuera del texto original).

Así mismo, en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha precisado que la reserva de ley en materia de leyes estatutarias debe interpretarse de manera restrictiva, razón por la cual se predica exclusivamente respecto de los elementos estructurales y esenciales de las materias señaladas en el artículo 152 de la Constitución Política y no respecto de cualquier asunto conexo a éstas.²¹

Ahora bien, para efectos de definir la naturaleza de la ley que debe regular el cabildeo, es menester considerar que a través del artículo 7 del Acto Legislativo 01 de 2009, el Congreso de la República modificó el artículo 144 de la C.P. y adicionó un segundo inciso a esta disposición constitucional relacionado con la regulación del cabildeo. De acuerdo con esta norma constitucional "[e]l ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley", sin que se

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 523 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

²¹ Ver Corte Constitucional. Sentencias: C-748 de 2011, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-540 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio (en materia de derechos y deberes fundamentales); C-406 de 2013, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (en materia de administración de justicia).



constituyera una reserva a ley estatutaria a diferencia de otras materias incluidas en el mismo Acto Legislativo (ver el artículo 107 C.P., modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009 y el artículo 109 de la C.P., modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2009).

Con fundamento en las anteriores consideraciones y en atención a lo dispuesto en el artículo 144 de la C.P., modificado por el artículo 7 del Acto Legislativo 01 de 2009, se concluye que el cabildeo debe ser regulado por una ley ordinaria por tres razones:

- a) El artículo 144 de la C.P., modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, no señala expresamente que esta materia deba ser regulada por una ley estatutaria sino que hace una referencia genérica a que el cabildeo deberá ser *“reglamentado mediante ley”*. En atención a la jurisprudencia constitucional, esta norma debe ser interpretada restrictivamente, razón por la cual el cabildeo no se puede entender como una materia sujeta a la reserva de ley estatutaria.
- b) El Acto Legislativo 01 de 2009 incorporó normas sobre diversas materias respecto de las cuales se manifiesta expresamente que deben ser objeto de reserva de ley estatutaria. Por lo tanto, al no haber hecho esta precisión respecto de la regulación del cabildeo, debe concluirse que de manera expresa e intencional el Constituyente consideró que el cabildeo debe ser regulado por una ley ordinaria y no por vía de una ley estatutaria.
- c) La regulación versa sobre la actividad de cabildeo, lo que no debe confundirse con un oficio y menos con una profesión, en términos de derechos fundamentales. De acuerdo con la Corte Constitucional, la reserva de ley estatutaria aplica cuando el proyecto pretende regular: *(i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.*²²

VI. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA NORMA PROPUESTA

1. Objetivos del proyecto

Este proyecto de ley tiene como finalidad regular el ejercicio del cabildeo y persigue los siguientes objetivos, según se establece en el artículo 1°:

- Asegurar la transparencia e integridad en el diseño de las políticas públicas: Este objetivo está relacionado con la necesidad de que la ciudadanía pueda conocer abiertamente qué sectores o individuos particulares tienen injerencia en el diseño de las políticas públicas y en representación de cuáles intereses actúan los cabilderos.
- Garantizar la igualdad de oportunidades de participación en la adopción de decisiones públicas: Este objetivo busca permitir que los distintos actores de la sociedad puedan tener las mismas condiciones de acceso frente al proceso de

²² Corte Constitucional. Sentencia C-385 de 2015, M.P.: Alberto Rojas Ríos.



diseño de políticas públicas para evitar que sólo los intereses de determinados grupos de la sociedad sean escuchados por quienes diseñen las políticas públicas.

Así mismo, el contenido transversal del proyecto pretende establecer reglas de juego claras, estables y predecibles para las autoridades y los agentes interesados en participar en la construcción de las decisiones públicas. Con la construcción de mecanismos eficientes de revelación de información e interacción de los agentes asociados, la norma persigue además generar incentivos efectivos que permitan el cumplimiento de las obligaciones que establece a través de la adecuada interacción entre los grupos de interés y los tomadores de decisiones.

2. Estructura del proyecto

La norma que se propone cuenta con 30 artículos divididos en 5 capítulos, de la siguiente manera:

El Capítulo I establece una serie de disposiciones generales que inician con la determinación del objeto de la ley (art. 1º) y, para el efecto, establece la obligación de todos los servidores públicos de garantizar igualdad de oportunidades de participación, la transparencia e integridad en los procesos de toma de decisiones públicas, por lo que la inscripción en el Registro Público de Cabilderos será requisito para el ejercicio de las actividades de cabildeo (art. 2º). Seguidamente, se establecen las definiciones de actividades de cabildeo, cabildero, cliente, interés particular y nivel mínimo de revelación, (art. 3º), así como también la determinación del alcance del concepto de “autoridades obligadas”, para terminar con las exclusiones de actividades no consideradas como cabildeo (art. 4º).

El Capítulo II contempla los derechos, obligaciones y prohibiciones de autoridades (arts. 6º, 7º y 8º, respectivamente) y cabilderos (arts. 9º, 10 y 11, respectivamente).

El Capítulo III establece lo concerniente al Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC). Con este fin, dispone su creación (art. 12) y define las tres categorías de información con las que contará: información sobre cabilderos (art. 13), información sobre las actividades de cabildeo (art. 14) e información sobre viajes de las autoridades obligadas (art. 15). Seguidamente, define los procedimientos para el suministro de información sobre cabilderos y sus actividades (art. 16), así como el mecanismo de validación por parte de la autoridad obligada (art. 17). La norma describe además las funcionalidades mínimas del RPC (art. 18), los estándares de administración a cargo de la Procuraduría General de la Nación, las medidas afirmativas que ésta deberá implementar a favor de grupos de especial protección constitucional y entidades territoriales con baja capacidad técnica (art. 19), así como el reporte anual que ésta deberá rendir al Congreso de la República (art. 20).

Por su parte, el Capítulo IV establece el régimen sancionatorio asociado al incumplimiento de las obligaciones previstas en la norma, por lo que inicia con el establecimiento del principio de máxima publicidad como guía sancionatoria (art. 21), dispone una cláusula general de determinación de conductas sancionables (art. 22), señala las sanciones aplicables a cabilderos y autoridades (art. 23) y, por último, modifica el Código Disciplinario Único para incluir como falta gravísima para las autoridades la realización de conductas sancionable. Para el cumplimiento de principio de máxima publicidad de información sancionatoria la



norma propuesta señala que la Procuraduría deberá recoger en el RPC la información sobre infracciones y publicarla en internet, así como también remitirla a las entidades de las cuales hace parte el infractor para su publicación en la página de internet de cada una (art. 25). Para la sanción de particulares cabilderos se establece la competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación (art. 26) y se define el procedimiento respectivo (art. 27).

El Capítulo V concluye con la consagración de la obligación de un reporte de huella de cabildeo en la adopción de decisiones públicas (art. 28), las condiciones para la reglamentación gubernamental de la ley y el diseño del Registro Público de Cabilderos (art. 29) y la regla de vigencia (art. 30).

3. Contenido del proyecto

El proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República extrae los elementos más pertinentes de la normativa comparada y, bajo el enfoque de los 10 Principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo, propone un esquema de regulación de este fenómeno ajustado al modelo de Estado social de derecho colombiano, respetuoso y promotor de los principios constitucionales de democracia participativa y moralidad administrativa, así como tendiente al máximo nivel de transparencia eficiente en el proceso de adopción de decisiones públicas.

Por esta razón, la consagración de objetivos de transparencia pública e igualdad de posibilidades de participación en la adopción de decisiones públicas (art. 1°) se ve concretada en (i) el establecimiento de la obligación general de garantía, por parte de los servidores públicos, de igualdad de oportunidades de participación en los procesos de toma de decisiones públicas y (ii) en la adopción del Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC) como la herramienta idónea para alcanzar los fines propuestos.

- **Definiciones (art. 3°)**

El eje de la norma es una definición de actividades de cabildeo comprensiva de las distintas expresiones de autoridad del Estado y de diversas formas de contacto de la sociedad con éstas. Dado el grado de importancia de la transparencia y la participación en la adopción de decisiones públicas en el marco del Estado social de derecho, así como también de las consecuencias sancionatorias que comporta el incumplimiento de las obligaciones asociadas, la norma propuesta adopta los siguientes criterios para establecer de manera cierta y predecible aquello que constituye cabildeo, así:

- Criterio material. El cabildeo se define como *“Toda comunicación que realice el cabildero para promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un cliente ante las autoridades frente a las decisiones que éstas deban adoptar en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, incluye los esfuerzos tendientes a evitar la adopción de decisiones”*. Así mismo, se establecen exclusiones al concepto de lo que constituye cabildeo con el fin de evitar la petrificación del sistema democrático y el acceso a las autoridades.
- Criterio personal. Distingue entre los sujetos activos y pasivos de la actividad de cabildeo.
 - Sujeto activo. Es realizada por los cabilderos, entendidos como cualquier persona natural o jurídica. Éstos pueden obrar o bien a favor de un interés particular propio o de un cliente, definido este último como aquel que utiliza

los servicios de un cabildero a su favor, independientemente de si media o no una remuneración.

- Sujeto pasivo. Las autoridades que pueden adoptar decisiones públicas que materializan el poder del Estado (bien sean constituyentes, legislativas, reglamentarias, administrativas de carácter individual, políticas públicas, nominaciones y contratación estatal). Se abarcan autoridades administrativas de la Rama Ejecutiva (sector central y descentralizado nacional) en los niveles nacional y territorial, de las Rama Legislativa y Judicial, así como también de los Órganos de Control y de los Organismos Autónomos e independientes. Finalmente, para evitar la falta de efectividad de la norma ante nominaciones orgánicas disímiles por rama, nivel o entidad, se extiende la noción de autoridad obligada, como criterio general, a todos los servidores públicos del nivel directivo y asesor de todas las entidades listadas.
- Criterio teleológico. Las actividades de cabildeo son aquellas que tengan como objeto promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un tercero ante las autoridades en su proceso de toma de decisiones. El interés particular es definido también de manera abierta, como cualquier propósito del cliente o cabildero, al margen de si reviste de contenido económico.

En este marco, se adopta el concepto de nivel mínimo de revelación de información como aquel que se alcanza con el cumplimiento de los requisitos legales mínimos en materia de (i) cabilderos, (ii) intereses promovidos, defendidos o representados y (iii) viajes de las autoridades. En todo caso, y con el fin de no limitar las iniciativas de transparencia que puedan surgir en cada escenario institucional, este nivel de revelación base puede ser aumentado por cualquier entidad para sus autoridades mediante acto administrativo motivado.

- **Exclusiones (art. 5°).**

Tal como lo recogen la mayoría de los ordenamientos extranjeros analizados, resulta importante establecer con claridad aquello que no constituye cabildeo con el fin de salvaguardar la actividad de los particulares en relación con la autoridad sin fines de incidencia.

- i) Derechos, obligaciones y prohibiciones de autoridades y cabilderos (arts. 6 a 11)**

El texto propuesto adopta un esquema de prohibiciones, derechos y deberes para autoridades y cabilderos que debe ser leído e interpretado de manera sistemática y sucesiva de conformidad con el procedimiento de cabildeo que establece este mismo proyecto.

De entrada les está prohibido tanto a las autoridades permitir el contacto de cabildeo con personas no inscritas en el RPC como a los cabilderos iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el RPC, salvo el mecanismo excepcional de inscripción posterior a cargo del cabildero

De acuerdo con la cláusula general consagrada en el artículo 2° del proyecto de ley, la obligación inicial a cargo de la autoridad será la de permitir y promover la participación de los interesados en las decisiones públicas a su cargo que lista el literal a) del artículo 3°. Los



cabilderos, por su parte, deberán inscribirse como tal en el Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo – RPC (lo cual constituye tanto un derecho como un deber), de lo cual dependerá el ejercicio de su derecho a contactar a las autoridades listadas en la ley.

Los cabilderos deberán informar a las autoridades ante las cuales realizan su actividad de cabildeo su condición de cabilderos inscritos en el RPC y éstas lo verificarán de manera inmediata (lo que constituye tanto un derecho como un deber), luego de lo cual podrán proceder al contacto.

Una vez culminada la actividad de cabildeo, o si de manera excepcional no se encontraba inscrito como tal, el cabildero tendrá la obligación de registrar y actualizar el RPC oportunamente con la información sobre las actividades de cabildeo desarrolladas, cuya validación y eventual corrección será obligación de las autoridades. Si las autoridades se encontraran con irregularidades, deberán denunciarlas ante los organismos competentes.

La norma establece como prohibición complementaria para las autoridades recibir cualquier tipo de regalos o donaciones de personas que tengan intereses en las decisiones que éstas pueden adoptar en ejercicio de sus funciones. También pone en cabeza de las autoridades la obligación de registrar la información asociada a los viajes financiados por cabilderos o clientes que realicen.

Por otro lado, los cabilderos también son objeto de previsiones para garantizar la integridad de su gestión frente al Estado y a sus clientes. En cuanto a lo primero, tienen prohibido adelantar actividades de cabildeo ante entidades en las que prestaran su servicio en los dos años anteriores y hacer uso de información sujeta a reserva legal de la cual llegaran a tener conocimiento en su trato con las autoridades. Frente a sus clientes tienen la prohibición de representar intereses opuestos y la obligación de poner de presente ante éstos cualquier conflicto de intereses que adviertan.

- **Registro Público de Cabildeo y de Actividades de Cabildeo – RPC (arts. 12 a 20).**

En línea con los regímenes internacionales y los parámetros de la OCDE en materia de cabildeo se dispone la creación de este registro público con el fin de concentrar allí toda la información relevante en materia de participación en la adopción de decisiones públicas por parte de las autoridades detalladas en el artículo 4° de la ley. En consecuencia, este registro será el mayor instrumento de transparencia para la adopción de decisiones públicas.

A diferencia de otros sistemas, el propuesto reemplaza las obligaciones estáticas de presentación ciertamente inoportuna de un reporte periódico por parte del administrador del registro que suele incluir extensas listas personas, autoridades y fechas. Por el contrario, el sistema que se pretende con el RPC permite el dinamismo de la información y conocer, de manera oportuna en el proceso de toma de decisiones, los esfuerzos de los distintos grupos de interés por incidir ante las autoridades. Para ello, el RPC deberá encontrarse publicado en internet y permitir, además de la actualización de información automática por parte de los agentes asociados, la consulta interactiva por parte de cualquier interesado.

En consecuencia, el RPC será un registro virtual disponible en internet, cuyas funcionalidades serán completamente gratuitas, y deberá, como mínimo, cumplir con los estándares que



establece el artículo 18 del proyecto de ley. En ese sentido deberá permitir, entre otras, el suministro, consulta y descarga de la información por parte de cabilderos, autoridades y cualquier persona interesada; el despliegue de información de manera actualizada, comprensible y detallada a través de internet y aplicaciones móviles; la búsqueda, ordenación y descarga de información como datos abiertos; así como la obtención de un reporte de huella de cabildeo.

Este Registro Público de Cabilderos está llamado a contener información sobre (i) los cabilderos (datos que permitan su identificación y el conocimiento de actividades de cabildeo previas), (ii) las actividades de cabildeo desplegadas por éstos (datos que permitan la identificación del cliente y los asuntos que representa para éste, el tipo de contacto y los servidores objeto del mismo, así como el resultado de las gestiones y las personas naturales que ejercieron la actividad de cabildeo) y (iii) información sobre viajes de las autoridades financiados por cabilderos o clientes.

En lo que tiene que ver con el registro de la información de las actividades ejercidas sobre el interés promovido, defendido o representado, el cabildero contará con 7 días para efectuarlo a través de la plataforma en línea dispuesta por el RPC, luego de lo cual la autoridad contará con 7 días para validar la información, si esta fuera cierta y completa, o corregirla, si no lo fuera. Como cualquier actuación de un particular frente a la autoridad, el suministro de información de los cabilderos al RPC estará amparado por el principio constitucional de buena fe, sin perjuicio de la facultad de la Procuraduría de verificar la veracidad de la información. El principio de buena fe también amparará la actividad de las autoridades en relación con esta validación.

Este registro será administrado por la Procuraduría General de la Nación, que además de verificar la información contenida en el RPC, deberá ofrecer la asesoría y asistencia necesarias para garantizar el fácil y adecuado suministro de información. Como medida afirmativa, deberá brindar especial asistencia para la utilización del RPC a los grupos sociales y a los grupos de especial protección constitucional. Será también obligación de la Procuraduría General de la Nación la producción de un informe anual sobre los resultados del RPC y las recomendaciones pertinentes la mejora de la eficiencia y eficacia del sistema.

- **Régimen sancionatorio (arts. 21 a 27)**

Como principio eje de este régimen se establece la máxima publicidad de la información sancionatoria, con el fin de garantizar que toda la actividad en este sentido será potencialmente conocida por la ciudadanía a través de los mecanismos más efectivos y expeditos. Seguidamente se consagra, como cláusula general de sanción, que serán conductas sancionables el incumplimiento de los deberes o la realización de las conductas prohibidas en la norma.

Con este propósito, la norma propuesta contempla sanciones diferenciadas según la naturaleza del sujeto infractor. Para las autoridades se contemplan sanciones disciplinarias del nivel de falta gravísima (para lo cual se adiciona el Código Disciplinario Único) y el máximo grado de publicidad posible de la información sancionatoria. Por otro lado, para los particulares cabilderos se consagran multas y el retiro del RPC hasta por 5 años, además del máximo grado de publicidad posible de la información sancionatoria. También se establece



que la información sobre infractores y sanciones será publicada en el RPC y las páginas de la entidad respectiva (según la autoridad).

La Procuraduría General de la Nación será la autoridad competente para la imposición de sanciones a los servidores públicos catalogados como autoridades en esta norma y a los particulares cabilderos, por lo que se modifica el artículo 53 de la Ley 734 de 2001 para incluir “*a quienes realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas*” dentro de los sujetos disciplinables por esa entidad. Así como para la contratación pública los interventores (contemplados desde un inicio por el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2001) y los supervisores (incluidos por el Estatuto Anticorrupción - Ley 1474 de 2011) son particulares disciplinables por su estrecha relación con las funciones públicas de los contratistas y el impacto de su actividad en la materialización de los fines del Estado, los cabilderos también comparten estas características y tienen la posibilidad de incidir en ámbitos de decisión incluso más estructurales y definitorios para el Estado que los señalados sujetos en los procesos contractuales. Finalmente, se establece un procedimiento para la imposición de sanciones a los particulares respetuoso del debido proceso y el derecho de defensa en el artículo 26 de la norma propuesta.

- **Huella de cabildeo (art. 27)**

El proyecto incorpora lo que en otros países se conoce como “legislative footprint” para materializar el objetivo de máxima publicidad del resultado o los intentos de la influencia de interesados en la adopción de una decisión pública. Por esta razón, establece la obligatoriedad de acompañar los mecanismos de decisión de los asuntos listados en el artículo 3º, literal a), de un reporte del RPC que permita evidenciar las actividades desplegadas por los cabilderos interesados.

- **Reglamentación y diseño del RPC (art. 29)**

El Gobierno Nacional deberá reglamentar la ley en los 6 meses siguientes a su expedición. Seguidamente, el Gobierno Nacional y la Procuraduría General de la Nación deberán diseñar e implementar el RPC en un término máximo de un (1) año (siempre bajo el postulado de disminución de la carga de trámite y maximización del acceso al público a la información). En el proceso de diseño e implementación el Gobierno deberá acompañarse con la Procuraduría General de la Nación como entidad administradora y garantizar la participación de los sectores interesados.

- **Vigencia (art. 30)**

La ley entrará en vigencia de manera automática con su sanción y publicación. Habida cuenta de la necesidad de la adopción de las decisiones pertinentes para poner en marcha el RPC, las obligaciones asociadas a éste entrarán en vigencia un año después, con lo que se garantiza un tiempo razonable para la implementación, prueba y ajustes requeridos.

De los honorables congresistas,

CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Senador de la República



PROYECTO DE LEY N° DE 2016

“Por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio de cabildeo con los fines de garantizar la transparencia y asegurar la igualdad de oportunidades en la participación para la adopción de las decisiones públicas.

Artículo 2º. Obligación general. Todos los servidores públicos, incluidas, las autoridades obligadas por la presente norma, deberán garantizar la igualdad de oportunidades de participación, la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas. Ninguna persona podrá desarrollar actividades de cabildeo si no se encuentra inscrita en el Registro Público de Cabilderos “RPC” a que se refiere esta ley.

Artículo 3º. Definiciones.

a) Actividades de cabildeo: Toda comunicación que realice el cabildero para promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un cliente ante las autoridades frente a las decisiones que éstas deban adoptar en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, incluye los esfuerzos tendientes a evitar la adopción de decisiones.

Las actividades de cabildeo se presentan, en particular, frente a:

- i.** El ejercicio de las funciones constituyente, legislativa, electoral y administrativa a cargo del Congreso de la República.
- ii.** El ejercicio de la función legislativa y la potestad reglamentaria a cargo del Presidente de la República.
- iii.** La expedición de actos administrativos de carácter general a cargo de las autoridades sujetas a esta norma.
- iv.** La expedición de actos administrativos de carácter individual a cargo de las autoridades sujetas a esta norma, siempre que estén relacionados con el cabildero, el cliente o sus competidores y salvo que se trate de la imposición de sanciones.
- v.** La adopción de decisiones determinantes en materia de política pública.
- vi.** El ejercicio de competencias para la nominación o elección de funcionarios.
- vii.** El ejercicio de la función administrativa en relación con asuntos de contratación estatal, en especial cuando la autoridad utilice el mecanismo de contratación directa.

b) Cabildero: Cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, que desarrolle actividades de cabildeo ante las autoridades. Bajo ninguna circunstancia los servidores públicos podrán realizar actividades de cabildeo.

También se considerarán como cabilderos las personas naturales que desarrollen actividades de cabildeo para un tercero si, entre éstos, existiera un vínculo laboral u otra manifestación de subordinación. Para los efectos de esta ley, su empleador o contratante será considerado como cliente. Las obligaciones del cabildero con el cliente serán de medio.

- c) **Cliente:** Cualquier persona, natural o jurídica que utilice los servicios de un cabildero para la realización de actividades de cabildeo a su favor, independientemente de si existe o no una remuneración por su servicio.
- d) **Interés particular:** Cualquier propósito de un cabildero o cliente, en relación con las autoridades públicas, independientemente de si reviste o no contenido económico.
- e) **Nivel mínimo de revelación de información:** Es aquel que se alcanza con el suministro y la publicación de la información sobre cabilderos; la información del interés promovido, defendido o representado sobre actividades; y la información sobre viajes efectuados por las autoridades, en los términos de la presente ley.
Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades podrán, mediante acto administrativo motivado, aumentar el nivel mínimo de revelación que establece la presente ley para sus funcionarios.

Artículo 4º. Autoridades obligadas: En el contexto de la presente ley, se entienden como autoridades obligadas las siguientes:

- a) **Sector Central de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional:** El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros, los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, los Superintendentes de Superintendencias sin personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas sin personería jurídica, así como los Altos Comisionados, Ministros Consejeros, Secretarios y Directores de la Presidencia de la República. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores.
- b) **Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional:** Los Superintendentes de Superintendencias con personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas con personería jurídica, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios y los miembros de las Comisiones de Regulación. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores.
- c) **Rama Ejecutiva del Nivel Territorial.** Alcaldes, Gobernadores, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios, los Diputados, Concejales y miembros de las Unidades de Apoyo Normativo. Así mismo estarán cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Subsecretarios y Asesores.
- d) **Rama Legislativa.** Los Congresistas, los Secretarios Generales, los Subsecretarios Generales, los Directores Administrativos, los Secretarios Generales de Comisiones Constitucionales y Legales y, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo.
- e) **Rama Judicial:** El Fiscal General de la Nación, los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Rama Judicial y los magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en lo que tiene que ver con el ejercicio de la función administrativa que



les compete. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores.

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

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

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

Artículo 5º. Actividades no consideradas como cabildeo. No serán consideradas actividades de cabildeo:

- a) Las realizadas por ciudadanos para procurar el cumplimiento de las funciones propias de una autoridad, así como para manifestar a sus elegidos las preocupaciones generales que los inquietan o a su comunidad.
- b) Las opiniones, sugerencias o propuestas que se formulen en ejercicio del derecho a la libre expresión.
- c) Las realizadas por los medios de comunicación para recabar y difundir información.
- d) El requerimiento de información de carácter público en ejercicio del derecho de petición o el derecho de acceso a la información pública.
- e) Las intervenciones en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República.
- f) Las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas que presenten los ciudadanos durante el término previsto en el numeral 8 del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 a los actos administrativos de carácter general.
- g) Las asesorías contratadas por las entidades públicas que representan las autoridades cobijadas por esta ley, de personas jurídicas sin ánimo de lucro, universidades y entidades análogas. Tampoco serán consideradas actividades de cabildeo las invitaciones que dichas instituciones extiendan a las autoridades, siempre que tengan relación con las asesorías contratadas por éstas.
- h) La información entregada a un servidor público que haya solicitado expresamente a efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, de acuerdo con el ámbito de sus competencias.
- i) Los contactos entre entidades públicas.

CAPÍTULO II

DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE AUTORIDADES Y CABILDEROS

Artículo 6º. Derechos de las autoridades. Son derechos de las autoridades, en relación con el cabildeo:



- a) Decidir si aceptan o no ser contactadas por los cabilderos.
- b) Tener acceso, de manera oportuna, el RPC.
- c) Establecer esquemas de atención que permitan optimizar su función, incluso a través de la delegación en los términos de la Ley 489 de 1998.

Artículo 7º. Obligaciones de las autoridades. Son obligaciones de las autoridades, en relación con el cabildeo y en los términos señalados por la presente ley:

- a) Promover la participación de los interesados en las decisiones públicas a su cargo.
- b) Verificar oportunamente que la persona que realice contactos con ella con el fin de llevar a cabo actividades de cabildeo se encuentre registrada en el RPC. Lo anterior, sin perjuicio del registro posterior en los términos del parágrafo artículo 16 de la presente ley.
- c) Validar y corregir la información registrada por los cabilderos sobre los contactos que hubieren mantenido.
- d) Denunciar ante las autoridades competentes, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.
- e) Registrar la información requerida por esta ley sobre viajes

Artículo 8º. Prohibiciones para las autoridades. Las autoridades deberán abstenerse de establecer comunicaciones para actividades de cabildeo por personas no inscritas en el RPC, sin perjuicio del registro posterior en los términos del parágrafo artículo 16 de la presente ley. Así mismo, a las autoridades les estará prohibido recibir cualquier tipo de regalos de personas naturales o jurídicas puedan tener intereses en las decisiones que éstas adopten en ejercicio de las funciones referidas en literal a) del artículo 3º de la presente ley.

Artículo 9º. Derechos de los cabilderos. Son derechos de los cabilderos:

- a) Acceder al RPC y registrar su información
- b) Contactar a las autoridades listadas en la presente ley.
- c) Ingresar a las instalaciones de las entidades a las cuales pertenecen las autoridades, dentro de las limitaciones de circulación establecidas por cada entidad.

Artículo 10. Obligaciones de los cabilderos. Son obligaciones de los cabilderos, en relación con el cabildeo:

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

Artículo 11. Prohibiciones para los cabilderos. A los cabilderos les estará prohibido:

- a) Iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el RPC, salvo lo relacionado con el mecanismo de registro posterior que dispone el parágrafo del

artículo 16 de la presente ley.

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

CAPÍTULO III

REGISTRO PÚBLICO DE CABILDEROS Y ACTIVIDADES DE CABILDEO – RPC

Artículo 12. Registro de cabilderos. Créase el Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo – RPC. Los cabilderos deberán estar inscritos en este registro para realizar actividades de cabildeo. El suministro de información al RPC, así como su consulta serán gratuitos.

Artículo 13. Información sobre cabilderos. El RPC contendrá información sobre los cabilderos, cada uno de los cuales contará con un perfil que permita la consulta y asociación de información. La información mínima sobre cabilderos que deberá incluir será:

- i. Nombre; identificación; domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos. Si el cabildero fuera una persona jurídica deberá incluirse el Certificado de Existencia y Representación Legal.
- ii. Intereses y clientes representados con anterioridad.

Artículo 14. Información de las actividades de cabildeo: El RPC deberá contener información sobre las actividades de cabildeo desplegadas por los cabilderos en relación con cada cliente. Específicamente deberá contener:

- i. Nombre; identificación; domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades y áreas de interés del cliente.
- ii. Asuntos representados para cada cliente.
- iii. Descripción del contacto: Tipo, fecha y lugar del contacto, así como la materia específica tratada.
- iv. Servidores públicos contactados: Entidad, cargo y relación con el asunto de los servidores públicos contactados.
- v. Personas naturales que ejercieron la actividad de cabildeo para cada caso.

Artículo 15. Información sobre viajes de autoridades. Las autoridades definidas en el artículo 4º de esta Ley deberán suministrar al RPC la información sobre los viajes que realicen, siempre que éstos sean financiados por cabilderos o clientes, a más tardar siete (7) días después de culminado el viaje. Específicamente, se deberá consignar el destino del viaje, el costo total, la persona jurídica o natural que lo financió y el objeto del mismo.

Artículo 16. Suministro de la información. La información señalada en los artículos 13 y 14 de la presente ley será suministrada por cada uno de los cabilderos a la Procuraduría General



de la Nación a través de la plataforma de captura de información con la que, para el efecto, cuente el RPC.

El cabildero deberá suministrar la información de las actividades de cabildeo desplegadas, según lo establecido por el artículo 14 de la presente ley, hasta siete (7) días después de su ocurrencia.

El suministro de información a cargo de los cabilderos estará amparado por el principio constitucional de presunción de buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas. Sin perjuicio de lo anterior, la información podrá ser objeto de verificación por parte de la Procuraduría General de la Nación si tuviera dudas sobre la información o si así se lo requiriera una autoridad o un particular, a través de los medios que estime conveniente.

La Procuraduría dará aviso a las entidades competentes o iniciará, de oficio, las actuaciones a las que haya lugar si encontrara irregularidades.

Parágrafo. De manera excepcional, si un particular llegase a realizar actividades de cabildeo sin estar inscrito previamente en el RPC, deberá inscribirse y reportar la actividad de cabildeo realizada, a más tardar, siete (7) días después de su realización.

Artículo 17. Validación del registro del interés promovido, defendido o representado. El RPC notificará a la autoridad contactada del registro de información por parte del cabildero, luego de lo cual contará con hasta siete (7) días para validar la información suministrada por éste. Agotado este plazo la información asociada a registro y validación de actividades de cabildeo será pública. La validación a cargo de las autoridades estará amparada por el principio de buena fe.

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

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

Artículo 18. Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos. El RPC deberá ser un registro virtual disponible en internet y permitirá, como mínimo:

- a) El suministro, consulta y descarga de la información que contenga.
- b) El suministro de información de los cabilderos y su validación por parte de las autoridades, en los términos de la presente ley.
- c) Desplegar en internet y aplicaciones móviles de manera actualizada, comprensible y detallada la información señalada en los artículos 13 a 15 de la presente ley.
- d) Buscar de manera personalizada, ordenar y descargar la información de manera completa y fácil de comprender.
- e) La descarga de la información señalada en los artículos 13 a 15 de la presente ley como datos abiertos, en los términos de la Ley 1712 de 2014.
- f) El ejercicio de las competencias que le atribuye la presente ley a la Procuraduría General de la Nación.
- g) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad.
- h) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 3º, literal e), de la presente ley.



- i) La obtención de un reporte de huella de cabildeo, en los términos del artículo 30 de la presente ley.

Parágrafo. Todas las funcionalidades del RPC disponibles al público serán gratuitas.

Artículo 19. Administración. El RPC será administrado por la Procuraduría General de la Nación, entidad que deberá ofrecer la asesoría y asistencia necesaria para garantizar el fácil y adecuado suministro de la información.

La Procuraduría General de la Nación deberá brindar especial asistencia:

- a) A los grupos sociales y de especial protección constitucional para la utilización del RPC y el cumplimiento de la presente ley.
- b) A las entidades territoriales que por sus condiciones de infraestructura y disponibilidad tecnológica así se lo soliciten.

Artículo 20. Reporte al Congreso de la República. La Procuraduría General de la Nación deberá producir un informe anual para el Congreso de la República, el cual podrá hacer parte del informe de que trata el numeral 8° del artículo 277 de la Constitución Política, con los resultados de RPC, el número de investigaciones iniciadas y el número de sanciones impuestas. Además, incluirá las demás informaciones que a su juicio resulten pertinentes para ilustrar al Congreso de la República sobre la eficacia y eficiencia de la norma y las recomendaciones necesarias para su optimización.

CAPÍTULO IV RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 21. Principio de máxima publicidad. El régimen sancionatorio de esta ley tendrá como eje el principio de máxima publicidad de la información, con el fin de que en los niveles nacional, departamental y municipal la información sea conocida por el máximo número de ciudadanos de manera comprensible, suficiente y oportuna.

Artículo 22. Conductas sancionables. Será sancionable, en los términos del presente capítulo, quien incumpla los deberes o incurra en las prohibiciones consagradas en esta ley.

Artículo 23. Sanciones. La comisión de conductas sancionables dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

- a) Para las autoridades, implicará falta disciplinaria gravísima y dará lugar a la publicación de la información relativa a su infracción.
- b) Para los cabilderos, además de la publicación de la información relativa a la infracción, se deberá cesar o cumplir de forma inmediata la conducta contraria u omitida, según fuera el caso. Adicionalmente, serán sancionados con:
 - i. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.
 - ii. Retiro del registro en el RCP hasta por cinco (5) años.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, será sancionable como cabildero quien, sin cumplir los requisitos legales, ejerza actividades de cabildeo.

Artículo 24. Falta gravísima para autoridades. Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que quedará así:

“**Parágrafo.** También será falta disciplinaria gravísima para los servidores públicos descritos como autoridades obligadas en las leyes que regulen el cabildeo, la incursión en comportamientos prohibidos o la omisión del cumplimiento de las obligaciones que establezca la regulación legal sobre esta materia”

Artículo 25. Publicación de información sobre infractores. La Procuraduría General de la Nación deberá publicar la información sobre los infractores en un apartado especial de la página web del RPC, en el cual además deberá constar el histórico de infracciones.

Deberá también remitir esta información a la entidad a la cual pertenezca la autoridad infractora, la cual estará obligada a mantener publicada de manera directa en página principal de su sitio web la información durante al menos seis (6) meses.

Parágrafo. La información sobre las infracciones a las obligaciones y prohibiciones contenidas en esta ley deberá evidenciar, cuanto menos el cabildero, la autoridad, el cliente, si lo hubiere, las actividades de cabildeo y las obligaciones incumplidas.

Artículo 26. Competencia sancionatoria para particulares cabilderos. Modifíquese el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 734 de 2001, que quedará así:

“**Artículo 53. Sujetos disciplinables.** El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; a quienes realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.”

Artículo 27. Procedimiento para la imposición de sanciones a los particulares cabilderos. Para determinar si existe una infracción a las normas previstas en esta ley se deberá adelantar una actuación administrativa que estará siempre precedida de las garantías del debido proceso, el cual incluye el derecho de defensa y contradicción. A dicha actuación se aplicarán las siguientes reglas:

- a) La actuación administrativa se inicia mediante la formulación de cargos al supuesto infractor, a través de acto administrativo motivado, con indicación de la infracción y del plazo para presentar descargos, el cual se comunicará de acuerdo con las disposiciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- b) La citación o comunicación se entenderá cumplida al cabo del décimo día siguiente a aquel en que haya sido enviada por correo, si ese fue el medio escogido para hacerla, y si el citado tuviere domicilio en el país; si lo tuviere en el exterior, se entenderá cumplida al cabo del vigésimo día. Las publicaciones se entenderán surtidas al cabo del día siguiente a aquel en que se hacen.
- c) Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas.
- d) Presentados los descargos, se decretarán las pruebas a que haya lugar y se aplicarán en la práctica de las mismas las disposiciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



- e) Agotada la etapa probatoria, se expedirá la resolución por la cual se decide el asunto, que deberá ser notificada y será sujeta de recursos en los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO V DISPOSICIONES FINALES

Artículo 28. Huella de cabildeo. El RPC deberá permitir a la autoridad que adopte alguna de las decisiones listadas en el literal a) del artículo 3º de la presente ley la obtención de un reporte de huella de cabildeo. Este reporte deberá contener todos los registros contenidos en el RPC que permitan evidenciar las actividades de cabildeo asociadas a su expedición. El reporte deberá estar disponible en la página web tanto del RPC como de la entidad a la cual pertenezca la autoridad respectiva.

Artículo 29. Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en los seis (6) meses siguientes a su expedición. El Registro Público de Cabilderos deberá estar implementado a más tardar un (1) año después de la expedición de la presente ley de forma tal que minimice la carga de trámite y maximice el acceso al público a la información allí contenida. Para su diseño e implementación, el Gobierno Nacional deberá garantizar la efectiva intervención de la Procuraduría General de Nación, como entidad administradora, así como la participación de las autoridades de todos los niveles territoriales, la sociedad civil, los ciudadanos y quienes realicen actividades de cabildeo.

Artículo 30. Vigencia. La presente ley rige desde de la fecha de su promulgación, sin perjuicio de las obligaciones asociadas al Registro Público de Cabilderos que entrarán en vigor un año después de su promulgación.

CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Senador de la República