

Observaciones de la Misión de Observación Electoral sobre el Proyecto de Ley 201/2024C por la cual se modifica el capítulo IX del título II de la ley 5 de 1992 y se crea el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República

Audiencia pública citada para el 21 de noviembre de 2024

21 de noviembre de 2021

La Misión de Observación Electoral (MOE) celebra la discusión del proyecto de ley que busca reglamentar la actividad de cabildeo. Esta iniciativa no solo responde al mandato constitucional establecido por el Acto Legislativo 01 de 2009, sino que también aborda un tema central para garantizar la transparencia de nuestras instituciones y fortalecer los principios de la democracia participativa.

En primer lugar, la reglamentación del cabildeo es un avance en las garantías para materializar el derecho que tienen los ciudadanos de conocer el proceso de toma de decisiones de sus representantes en los espacios de poder del Estado. En segundo lugar, cuando el cabildeo se lleva a cabo de manera regulada, se fomenta la participación y la incidencia de los distintos sectores de la sociedad en los asuntos públicos, en condiciones de mayor igualdad.

Si bien este es un proyecto que regula de manera particular el ejercicio del cabildeo frente al poder legislativo, y no establece disposiciones aplicables a otras entidades y organismos del Estado, la MOE ve en esta iniciativa una oportunidad para dar el primer paso en este sentido. Esto resulta especialmente relevante sobre todo cuando esta cuestión ha intentado ser reglamentada en reiteradas ocasiones y siempre ha tenido como desenlace el archivo. Además, esta medida se alinea al sistema de controles sobre la gestión legislativa junto con otros mecanismos como el régimen de conflictos de intereses y la rendición de cuentas sobre la actividad de los congresistas.

Dicho esto, la MOE se permite presentar a la Comisión Primera algunas observaciones que buscan contribuir al fortalecimiento del proyecto de ley en discusión y hacer que este responda de mejor manera a sus fines:

- I. Diferenciación entre cabilderos y enlaces legislativos.** La MOE considera pertinente que se incluya un artículo nuevo con un catálogo de definiciones precisas, particularmente para determinar con exactitud qué se entiende por “cabilderos” y “enlaces legislativos” y cuáles son las implicaciones de dicha diferenciación. La definición de estos actores debe armonizarse con el alcance de la actividad del cabildeo y/o enlace legislativo, de acuerdo al artículo 3 del proyecto de ley (actividades propias de los enlaces legislativos y cabilderos).

2. **Retroceso en la publicidad de observaciones ciudadanas.** La MOE advierte que la modificación propuesta sobre el artículo 231 de la Ley 5ta de 1992, el cual trata de la *publicidad de las observaciones*, representa un retroceso frente lo alcanzado mediante la Ley 2390 de julio de 2024, pues elimina dos expresiones incluidas en dicha legislación para facilitar la participación de la ciudadanía en el trámite legislativo y hacer una mejor difusión de esta:

- La primera expresión que se pretende suprimir es aquella por la cual se habilitó recientemente la presentación de observaciones a través de medios digitales. Esta eliminación implicaría una limitación significativa a la participación ciudadana en los procesos legislativos, especialmente para las personas que residen en regiones apartadas o que enfrentan barreras para participar de manera presencial.

Por esta razón, se propone mantener el uso de medios digitales en los términos contemplados en la Ley 2390 de julio de 2024.

- La segunda expresión que se elimina en el texto presentado está relacionada con la obligación de entregar copias digitales de las observaciones a todos los miembros de la comisión. Suprimir esta disposición podría limitar significativamente la difusión y reducir la posibilidad de que las opiniones y propuestas presentadas por la sociedad civil sean analizadas y tomadas en cuenta de manera adecuada en el proceso de deliberación.

3. **Recomendación para fortalecer la publicidad de las observaciones.** La MOE sugiere que, con el fin de garantizar la completa publicidad de las observaciones presentadas ante el Congreso, el proyecto incluya una disposición que haga obligatoria su publicación no solo en las Gacetas del Congreso, sino también como documentos descargables en las fichas técnicas de las iniciativas legislativas disponibles en los sitios web oficiales de las corporaciones.

De igual forma, se propone que las invitaciones para participar en sesiones informales se tengan que hacer públicas utilizando como medio de difusión las Gacetas del Congreso y las fichas técnicas de los proyectos alojadas en los sitios web oficiales del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

4. **Sobre el criterio del Presidente de la Comisión para la publicación de 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 presentadas ante el Congreso de la República. Preocupa que, en lugar de garantizar un acceso amplio y transparente a las opiniones de la ciudadanía, esta facultad pueda derivar en prácticas arbitrarias cuyo impacto pueda sesgar peligrosamente los debates legislativos.

5. Publicidad del registro de cabilderos y enlaces legislativos. La MOE solicita respetuosamente a la ponente incluir una disposición con la que el registro de cabilderos y enlaces legislativos adquiera un carácter público, siguiendo los lineamientos de la Ley 1712 de 2014 y la política de Datos Abiertos contemplada en la Ley 2390 de 2024 para el Congreso de la República. Incluso, puede ser conveniente enunciar en el proyecto algunos principios de acceso a la información pública bajo los cuales funcione el registro de cabilderos, tales como los siguientes:

- i. Trazabilidad.
- ii. Procesabilidad.
- iii. Descarga en bloque.
- iv. Desagregación.
- v. Calidad.

También, a juicio de la MOE, los datos consignados en el registro, además de los considerados en el proyecto, deben ser aquellos que permitan determinar los beneficiarios finales de las gestiones del cabildero o de los enlaces legislativos.

6. Limitaciones derivadas del ejercicio del cabildeo. La MOE recomienda a la Comisión Primera incluir una disposición que establezca una inhabilidad o período de moratoria razonable para las personas que hayan ejercido como cabilderos o enlaces legislativos y que aspiren a ser designadas en cargos cuya elección sea competencia del Congreso de la República. Esta sugerencia se formula en pro de evitar que se configuren episodios de puerta giratoria y eventuales conflictos de intereses, los cuales podrían comprometer la imparcialidad y la transparencia en el ejercicio de dichas designaciones.

7. Registro público de reuniones. La MOE considera fundamental que, además de identificar los intereses que motivan las actividades de cabildeo y a las personas que las llevan a cabo, se debe incluir información sobre los congresistas o funcionarios ante quienes se realizan estas gestiones. Por ello, se recomienda que el proyecto de ley contemple la creación de un registro público de reuniones en el que se documente las fechas y los lugares en los que realicen sus actividades de cabildeo frente a los distintos legisladores.

8. Sanciones a los cabilderos y enlaces legislativos. Para la MOE, es fundamental que el proyecto contemple sanciones no solo para los congresistas, sino también para los cabilderos, enlaces legislativos y las entidades que estos últimos representan. Estas sanciones deben actuar como un elemento disuasorio eficaz frente al incumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en la ley, así como ante la violación de las prohibiciones impuestas.