

Bogotá D.C., 24 de septiembre de 2020

Honorables Representantes

**MESA DIRECTIVA**

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

***Asunto:** Comentarios Preliminares al Proyecto de Ley No. 015 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas." – Universidad del Rosario.*

Dada la importancia de la participación de la Academia en el proceso legislativo adelantado por el H. Congreso de la República, la Universidad del Rosario ha venido desarrollando desde hace casi 15 años una especial labor de seguimiento a la actividad legislativa por conducto del Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia. El Observatorio apoya el trabajo desempeñado por los Despachos de los H. Congresistas en temas de trascendental relevancia para nuestro país, aportando, desde la Academia, elementos que se estructuran por expertos en los diversos asuntos que se abordan en las iniciativas legislativas.

Desde la Facultad de Jurisprudencia, extendemos nuestro agradecimiento por la invitación formulada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para participar con observaciones en el trámite legislativo del proyecto de ley de la referencia. En ese sentido, a continuación se realizarán algunos comentarios generales y algunos más concretos en los que se expresarán las consideraciones de nuestros expertos académicos respecto de la importancia de reglar la figura del cabildo en Colombia, así como las circunstancias en las que esto debería ser regulado sin desconocer principios constitucionales como la participación y el pluralismo.

Atendiendo a lo anterior, esta intervención se dividirá en tres acápites: 1) Comentarios generales al Proyecto de Ley; 2) Comentarios particulares sobre el articulado del texto del proyecto; y 3) Conclusiones.

#### **1) COMENTARIOS GENERALES**

Con la Constitución Política de 1991, Colombia se instituyó como un Estado Social de Derecho bajo la forma de república democrática, participativa y pluralista<sup>1</sup>. Esto implica, entre otras cosas, el hecho de que el ciudadano tiene la facultad de intervenir sobre el poder público directamente o a través de las organizaciones de las que se haga participe, para ejercer control sobre las decisiones que impliquen un impacto o afectación sobre sus derechos<sup>2</sup>.

Con base en esto, la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 manifestó que, para proteger la participación como derecho de los ciudadanos surge para el Estado el deber de:

*(i) abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (...) y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados. Estos deberes del Estado se concretan en deberes específicos a los que a continuación la Corte se refiere: (i) El deber de abstenerse de estatizar la democracia y, en consecuencia, la obligación de proteger el pluralismo, (ii) Deber de promover formas de participación democrática que comprendan no solo la intervención de partidos o movimientos políticos sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza. (...) (Subrayado fuera del texto).*

En este sentido, pese a que la exposición de motivos del Proyecto de Ley en comento y su articulado tienen como base el artículo 144 Constitucional, la promoción de la transparencia y el acceso a la información para disminuir los índices de corrupción, diremos desde ya que la manera en la que está dispuesto el texto del proyecto sacrifica los principios constitucionales y mecanismos de participación al querer someterlos todos a la figura del cabildeo y desconoce el deber del estado de abstenerse de adoptar medidas que impidan el libre ejercicio de la participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales, por las razones que serán expuestas en la siguiente sección.

## **2) COMENTARIOS PARTICULARES**

En este apartado se expondrán las apreciaciones particulares a algunos artículos del texto del proyecto que, según nuestras apreciaciones, representan un riesgo para el ejercicio efectivo de la participación y no responden al objetivo por el cual se quiere expedir la norma en comento.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 1.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

## ARTÍCULO 2

- En relación con el artículo 2º que establece las definiciones, cuyo texto es el siguiente:

### *Artículo 2. Definiciones*

*Cabildeo: Cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas.*

*Cargo público: incluye a todas aquellas personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, nombradas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional y territorial.*

*Cabildero: Cualquier persona natural o jurídica o grupos de interés que participen en actividades de cabildeo, ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración, con sede en Colombia o que desarrollan actividades en el país.*

*Actuaciones del Estado: Cualquier proceso mediante el cual la administración pública establece políticas que afecten de manera positiva o negativa a los diversos sectores de la sociedad mediante el trámite, aprobación, rechazo, modificación y derogación de leyes, actos legislativos y cualquier acto administrativo de carácter general.*

Iniciaremos diciendo que las definiciones que se le otorgan a las palabras “cabildeo” y “cabildero” son demasiado abiertas y parecieran incluir cualquier forma de participación. En ese sentido es importante recordar que las figuras de participación ciudadana son múltiples y no hacen referencia solamente a las consagradas en el artículo 103 de la Constitución Política, sino que también incluyen diversas formas de participación individual y social como las de los colegios profesionales (art. 26), las organizaciones sindicales y gremiales (art. 39), las organizaciones en las que participan los jóvenes (art. 45), las organizaciones deportivas (art. 52) las instituciones de educación (art. 68), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 78) así como los partidos y movimientos políticos (art. 107) ante las distintas entidades del Estado teniendo en cuenta el carácter universal y expansivo de la democracia participativa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

De igual manera, las definiciones de “cargo público” y “actuaciones del Estado” resultan muy extensas y deberían estar pensadas en torno al ámbito de acción del cabildeo y así reducirlo a la incidencia ante organismos representativos de elección popular tales como el Congreso, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales, las Juntas de Acción Comunal, el presidente, alcaldes y gobernadores<sup>4</sup>.

Con este contexto, estas definiciones requieren una verdadera caracterización de lo que se entiende por hacer cabildeo y ser cabildero pues, como se expresó en los comentarios generales, so pretexto de proteger la participación, el acceso a la información y hacerle frente a la corrupción, no se puede someter todo escenario de participación a esta figura pues desconoce el derecho de los ciudadanos a incidir en las decisiones que los afecten y va en contra del compromiso constitucional de facilitar esa incidencia<sup>5</sup>. Así las cosas, el esfuerzo por regular el cabildeo se convierte en una figura inoperante e incluso inconstitucional por la manera en la que aparece dispuesta en el presente proyecto, pues ni siquiera en sus definiciones aclara el hecho de que el cabildeo debe ser entendido como la capacidad de influencia que tienen los actores privados en torno a sus intereses particulares y por ello no puede confundirse con la normal participación del ciudadano y la sociedad en general ante cualquier “cargo público”.

#### **ARTÍCULO 7:**

- En relación con el artículo 7° sobre los derechos de los cabilderos, cuyo texto es el siguiente:

*Artículo 7. Los cabilderos registrados tendrán derecho a participar en decisiones públicas relacionadas con sus intereses manifestados mediante la inscripción ante el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC). Este derecho debería aplicarse en particular a asuntos legislativos y de elaboración de políticas públicas, incluyendo todos los niveles de gestión, una vez se formalice el ROC.*

Teniendo en cuenta las definiciones analizadas anteriormente, que pretenden incluir cualquier comunicación ante cualquier entidad o cualquier funcionario público como cabildeo, se reiteran los inconvenientes cuando del estudio del artículo 7° del proyecto de Ley en comento se infiere que solo aquellos que se encuentren registrados como cabilderos tienen derecho a participar en la toma de decisiones relacionadas con sus intereses. Esto implica que, además de obstaculizar la participación, este proyecto cierra los espacios dispuestos ante las distintas corporaciones para que los ciudadanos manifiesten sus

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

preocupaciones y, pese a que la constitución no dispone en ninguno de sus artículos que el ciudadano para participar necesite algún tipo de registro, esta norma pareciera obligarlos a inscribirse en el llamado ROC.

Lo anterior nos permite hacer un llamado para que, a causa de las ambiguas definiciones de este proyecto de ley, las organizaciones sociales de base, minorías, academia, entre muchas otras entidades u organizaciones mencionadas en el análisis del artículo 2º, no se reconozcan y deban inscribirse como cabilderos cuando su participación, más allá de intereses particulares, reside únicamente en la protección del ordenamiento jurídico, la búsqueda del interés general y la protección de grupos en condición de vulnerabilidad.

### **3) CONCLUSIONES**

Si bien la OCDE insta a fortalecer la gobernanza e integridad en América Latina y el Caribe para reducir los índices de la llamada “influencia indebida” a través de regulaciones sólidas para el cabildeo y el conflicto de intereses, lo cierto es el articulado de este proyecto, pese a que su exposición de motivos pretende fortalecer los espacios de participación y toma de decisiones, resulta golpeando las bases de la democracia al dar definiciones demasiado ambiguas que resultan desconociendo las distintas figuras de participación ciudadana plasmadas a lo largo de la constitución.

Ahora, la Constitución prohíbe eliminar alguna de las dimensiones de la democracia que puedan tener como resultado la supresión de cualquiera de las expresiones de la participación que han sido reconocidas por la Constitución. Esta prohibición protege los principios materiales y estructurales –o procedimentales- de la democracia y, en esa medida, considera inadmisibles las normas que prescindan absolutamente de los momentos de control o decisión de las dimensiones representativas o participativas de la democracia<sup>6</sup>. Así las cosas, la norma se cae por inconstitucional al intentar incluir como cabildeo toda forma de participación desconociendo los presupuestos constitucionales que fueron mencionados a lo largo de estas observaciones.

Finalmente, consideramos que son necesarias las aclaraciones y los comentarios aquí expuestos para que la norma que se pretende implementar responda de manera adecuada a las necesidades en materia de regulación de cabildeo y respeto de los principios democráticos.

---

<sup>6</sup> Ibidem

Deseando que los comentarios que se expusieron contribuyan al fortalecimiento y desarrollo de esta iniciativa y reiterando nuestra gratitud por tener en cuenta a la Academia en el trámite de esta importante iniciativa.

Con un atento y cordial saludo,

**JOSÉ ALBERTO GAITÁN M.**

Decano  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA**

Director Escuela Doctoral  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**MARÍA LUCÍA TORRES VILLARREAL**

Directora del Observatorio Legislativo  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**PAOLA MARCELA IREGUI PARRA**

Abogada del Observatorio Legislativo  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**ROSSI DANIELA CRUZ ARDILA**

Asistente Jurídica del Observatorio Legislativo  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario