Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

**Secretario General**

**Cámara de Representantes**

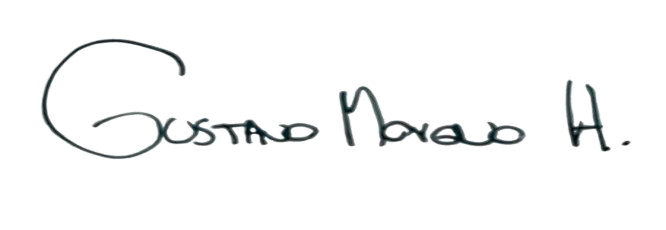
E. S. D.

**Asunto:** *Radicación proyecto de ley “POR LA CUAL SE MODIFICA EL CAPÍTULO IX DEL TÍTULO II DE LA LEY 5 DE 1992 Y CREA EL REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON EL FIN DE GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LEGISLATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley *“POR LA CUAL SE MODIFICA EL CAPÍTULO IX DEL TÍTULO II DE LA LEY 5 DE 1992 Y CREA EL REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON EL FIN DE GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LEGISLATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicitamos al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.



\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**GUSTAVO MORENO HURTADO**

Senador de la República

***PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ de 2024***

***“POR LA CUAL SE MODIFICA EL CAPÍTULO IX DEL TÍTULO II DE LA LEY 5 DE 1992 Y CREA EL REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON EL FIN DE GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LEGISLATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

***EL CONGRESO DE COLOMBIA***

***DECRETA:***

**Artículo 1. Objeto:** La presente ley tiene por objeto modificar el capítulo IX del Título II de la Ley 5 de 1992 adicionando una sección a fin de que el Congreso de la República desarrolle un sistema de registro público de aquellas personas, naturales o jurídicas, que participan y se involucran en el trámite legislativo en calidad de enlaces legislativos y/o cabilderos.

**Artículo 2. Principios:** La presente ley se gobernará y estará orientada por los principios de democracia participativa, igualdad, transparencia, imparcialidad, objetividad, moralidad, publicidad y buena fe.

**Artículo 3. Actividades propias de los enlaces legislativos y cabilderos:** Se entenderá para efectos de la presente ley como actividad de los enlaces legislativos y cabilderos, toda gestión, promoción y representación de intereses lícitos, legítimos y particulares de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en el marco del desarrollo de la función pública legislativa.

No se entenderá como actividad propia de los enlaces legislativos y cabilderos, el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, la solicitud de información pública que no esté sometida a reserva legal o reglamentaria, las solicitudes o exigencias de cumplimiento de las funciones públicas, la participación en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y plenarias de ambas cámaras conforme lo prevé la ley 5 de 1992, la participación en el desarrollo de las audiencias públicas que se lleven a cabo los Congresistas, las invitaciones a eventos de carácter gremial o empresarial y el suministro de información requerida por los Congresistas o servidores públicos del Congreso de la República en el marco de sus competencias.

**Artículo 4.** Modifíquese el capítulo IX del Título II de la Ley 5 de 1992 el cual quedará así:

***CAPÍTULO IX.***

***DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS.***

***SECCIÓN I***

***ARTÍCULO 230. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS POR PARTICULARES.****Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.*

*La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.*

***PARÁGRAFO.****Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.*

*Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.*

***ARTÍCULO 230. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS POR PARTICULARES.****Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.*

*La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.*

***PARÁGRAFO.****Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.*

*Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.*

***ARTÍCULO 231. PUBLICIDAD DE LAS OBSERVACIONES.****Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto.*

*Mensualmente serán publicadas en la****Gaceta del Congreso****las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.*

***ARTÍCULO 232. CONTENIDO DE LA PONENCIA.****El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.*

***SECCIÓN II***

***REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS***

***ARTÍCULO 232 A. REGISTRO DE ENLACES LEGISLATIVOS Y CABILDEROS:*** *Con el fin de garantizar la transparencia, objetividad e imparcialidad de la función pública legislativa, el Congreso de la República dispondrá de un sistema de registro en cual se consignará la información de las personas, naturales o jurídicas, que ostenten la calidad de enlaces legislativos o cabilderos de cualquier entidad pública o privada y representen sus intereses en el marco de la elaboración, discusión y votación de los proyectos de ley o de acto legislativo que surtan su trámite ante las comisiones constitucionales y plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así mismo, en el desarrollo de los debates de control político que se realicen en ambas células legislativas y en los asuntos que se tramiten y discutan en las comisiones legales y aquellas accidentales que se creen.*

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

***ARTÍCULO 232 B. ADMINISTRACIÓN DEL REGISTRO:*** *El registro de enlaces legislativos y cabilderos será administrado conjuntamente por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, para lo cual, las direcciones generales administrativas de ambas cámaras dispondrán de las respectivas partidas presupuestales para crearlo, implementarlo y garantizar su funcionamiento.*

***ARTÍCULO 232 C. INFORMACIÓN CONSIGNADA:*** *Toda persona que ostente la calidad de enlace legislativo o cabildero deberá registrarse en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República y consignar la siguiente información:*

1. *Nombre, identificación y correo electrónico. En el caso de las personas jurídicas, deberán relacionar la información del representante legal y anexar un certificado de existencia y representación legal.*
2. *Nombre de la(s) entidad(es), pública o privada, a la(s) que representa y gestiona sus intereses ante el Congreso de la República, anexando los respectivos soportes y autorizaciones.*
3. *Descripción sucinta de los proyectos de ley o de acto legislativo, sectores administrativos, debates de control políticos y asuntos de interés y objeto de la gestión.*

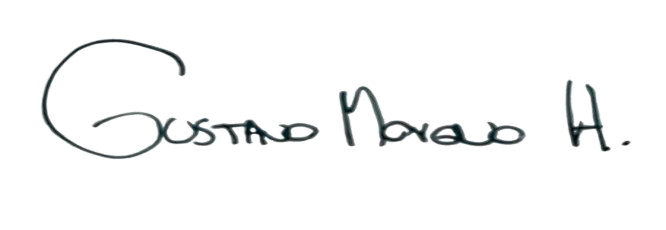
***Parágrafo:*** *En el caso de los enlaces legislativos de entidades públicas y privadas, estos deberán estar relacionados y autorizados en un escrito que se anexará al registro. La entidad interesada en inscribir sus enlaces legislativos deberá actualizar el listado de sus representantes y autorizados de forma periódica y según las modificaciones que surjan.*

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

**Artículo 5. Incumplimiento y sanciones:** Los Congresistas y demás servidores públicos del Congreso de la República que, dolosamente, atiendan o permitan el desarrollo de gestiones por parte de enlaces o cabilderos no inscritos en el registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República se harán acreedores de las sanciones disciplinarias previstas en la ley 2094 de 2021 y demás normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

**Artículo 6. Coexistencia de registros:** La presente ley no se opone ni prima sobre los registros de cabilderos o representantes de intereses que se creen con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la función pública en las otras ramas del poder público y organismos de control.

**Artículo 7. Vigencia:** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.



**\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**GUSTAVO MORENO HURTADO**

**Senador de la República**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

Este proyecto busca adicionar el capítulo IX del título II de la Ley 5 con el fin de crear un registro de enlaces legislativos y cabilderos administrado por el Congreso de la República para garantizar la transparencia en el desarrollo de la función pública legislativa.

1. **MARCO NORMATIVO**

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

* **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 54, 57, 58, 84, 85, 87, 114, 133, 135, 138, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157 y 209.

* **LEGALES**

Ley 5 de 1992. *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”*

1. **JUSTIFICACIÓN**

**INTRODUCCIÓN**

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

Ahora bien, para las democracias modernas, el cabildeo o lobby es una práctica común dentro del andamiaje de los quehaceres públicos, que incluso resulta fundamental para el funcionamiento adecuado del sistema democrático, pues juega un rol esencial en garantizar que distintos intereses y perspectivas de la sociedad civil sean consideradas en el proceso legislativo. Sin embargo, para que esta actividad contribuya efectivamente a la participación democrática sin comprometer la integridad del Congreso de la República y de sus congresistas, es indispensable establecer una regulación adecuada.

En Colombia, la falta de un marco legal específico ha dado lugar a una percepción negativa y a la desconfianza pública, conduciendo esto al archivo de iniciativas legislativas previas referidas al tema. Por ello, es en este contexto que el presente Proyecto de Ley busca abordar dichas deficiencias normativas estableciendo una regulación clara y específica que limite el cabildeo exclusivamente al ámbito de la producción de leyes, diferenciándolo del diseño de políticas públicas.

Lo anterior, puesto que el diseño de política pública se refiere a un proceso complejo y transversal, el cual integra *“decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática"* (Velásquez, 2009, p. 23), mientras que legislar alude a *“hacer, dictar o establecer leyes*” (Cabanelas, 2003) y no conlleva la intervención de toda la función pública (al menos en lo que refiere a la función constitucional del Congreso de legislar de forma independiente). Es decir, el diseño de políticas públicas es un proceso más multifacético que, de hecho, se materializa principalmente en el ámbito del poder ejecutivo, pues se concreta en programas y proyectos que, dentro del marco normativo correspondiente, buscan implementar el plan de gobierno del ejecutivo en turno.

En contraste, legislar se refiere a la actividad específica del Congreso de la República en su función de crear leyes. Actividad que es crucial para el funcionamiento del sistema democrático, ya que el Congreso establece las normas que rigen el funcionamiento del Estado y la conducta de los ciudadanos. A través de ella, el Congreso no solo crea el marco normativo necesario para el desarrollo de políticas públicas, sino que también asegura que todas las acciones gubernamentales se realicen conforme a la ley y la Constitución.

De esta manera, el Congreso actúa como el órgano representativo de la ciudadanía en la elaboración de leyes que deben reflejar los intereses y necesidades de la sociedad y a su vez, otorguen un marco ordenador a la misma, propendiendo por la transparencia y la equidad. De ahí la importancia de fortalecer los mecanismos de representatividad de los que disponen los congresistas para llevar a cabo su función conforme los deseos de la sociedad civil, dándole prevalencia al interés general y no al particular.

En este escenario, entonces, limitar la regulación del lobby o cabildeo exclusivamente al ámbito de la producción de leyes presenta ventajas significativas para la efectividad y aceptación de la normativa, pues esta aproximación permite centrar los esfuerzos regulatorios en un área claramente definida, algo que simplifica tanto el alcance de la normativa como su aplicación práctica. Además, restringir la regulación al ámbito legislativo aborda directamente los problemas de percepción negativa y desconfianza hacia el Congreso. Al enfocar la normativa en las interacciones entre cabilderos y legisladores, se pueden establecer mecanismos de transparencia que mejoren la imagen pública del Congreso y restauren la confianza ciudadana en el proceso legislativo.

De esta forma, la claridad y especificidad en esta regulación permitirá evitar ambigüedades que podrían ser utilizadas para eludir o tergiversar la normativa, fortaleciendo la integridad del proceso legislativo y promoviendo una mayor equidad en la participación ciudadana. Participación que, por su parte, logrará que los congresistas conozcan de primera mano las necesidades, expectativas, experiencias y propuestas de la sociedad civil, en función de una producción de leyes que no solo sea consecuente con esa misma ciudadanía, sino que sea más objetiva. Al identificar de manera transparente qué actores privados tienen contacto con el Congreso para gestionar intereses, se puede obtener una mayor certeza sobre la objetividad de las decisiones legislativas. Así, con un registro público y mecanismos de transparencia, se facilita la identificación de influencias externas y se asegura que las decisiones del Congreso reflejen fielmente el interés general.

En suma, esta equidad en el acceso al proceso legislativo asegura que todos los sectores sociales y grupos de interés puedan presentar propuestas o expectativas bajo condiciones justas y uniformes. De esta forma, al establecer un marco regulador que garantice igualdad en las reglas de juego, se fomenta una mayor inclusión de diversos actores en la esfera legislativa, lo que mejora la representación y legitimidad de las decisiones del Congreso. Así, la transparencia sobre el contacto entre cabilderos y legisladores permitirá a estos últimos percibir una visión más integral de los diversos puntos de vista, asegurando que la producción de leyes no solo sea más ajustada a las realidades sociales, sino que también refleje de manera más objetiva los intereses generales de la ciudadanía, logrando esto que el cabildeo o lobby deje de prestarse para suspicacias y contribuya al fortalecimiento de la representatividad de la democracia colombiana.

De modo que, a partir de lo anteriormente señalado, es importante resaltar que, en el artículo 144 de la Constitución Política de Colombia, se sostiene que es un mandato constitucional el de "*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”* (Constitución Política de Colombia, 1991). Por consiguiente, aquí se subraya la importancia de garantizar mecanismos que permitan a la ciudadanía una participación no solo efectiva, sino con reglas claras y transparentes.

Si bien el Capítulo IX: *“De la participación ciudadana en el estudio de los Proyectos”* del Reglamento del Congreso establece mecanismos importantes para la participación ciudadana en el proceso legislativo, como la posibilidad de presentar observaciones sobre proyectos de ley y la publicidad de estas observaciones (Artículos 230 y 231), el alcance de estas disposiciones se limita a las etapas del estudio y evaluación de proyectos. Estos mecanismos, aunque valiosos, no abarcan de manera integral la regulación de las interacciones entre cabilderos y legisladores ni abordan la necesidad de un registro público de cabildeo que garantice la transparencia y equidad en el proceso legislativo.

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

En la práctica, la falta de un marco detallado para el cabildeo permite que los intereses privados influyan en el proceso legislativo sin una supervisión adecuada, lo que puede enmascarar o incluso ignorar los conflictos de interés reales. Sin un registro público de cabilderos y sus actividades, es difícil para la ciudadanía y para los propios legisladores identificar y evaluar las influencias externas que puedan estar afectando la toma de decisiones. Esto crea un entorno en el que los conflictos de interés no se hacen completamente visibles, afectando la transparencia del proceso legislativo y debilitando la confianza pública en la integridad del Congreso.

Por eso, se subraya la necesidad urgente de establecer un marco regulador específico que garantice la transparencia y permita una adecuada supervisión de las actividades de cabildeo, incluyendo la implementación de un registro público. Esta medida es crucial para que los conflictos de interés sean visibles y para restaurar la confianza en el proceso legislativo. Sin embargo, extender la regulación del cabildeo al diseño de políticas públicas y a la función pública en general podría complicar significativamente la normativa.

Esto es, regular el cabildeo frente al diseño de políticas públicas y la función pública en general podría introducir complejidades adicionales que diluirían el impacto y la claridad de la ley, como la dificultad de crear un sistema de registro que abarque todas las interacciones posibles y mantenga la coherencia normativa. Esto, debido a que el diseño de políticas públicas, como ya se aclaró, involucra una amplia gama de procesos y actores, que van más allá del marco legislativo y abarcan aspectos ejecutivos, administrativos e incluso judiciales donde la influencia de cabilderos puede ser menos tangible y más dispersa. De esta manera, una regulación general del cabildeo podría resultar en una burocracia innecesaria y en dificultades para definir y aplicar estándares específicos que garanticen una participación equitativa y transparente en cada ámbito, yendo esto en contravía del deseo de esta ley, que es evitar la corrupción y la opacidad en las interacciones entre cabilderos y congresistas.

Además, la regulación del cabildeo exclusivamente frente a la producción de leyes permite que la normativa sea más concreta y fácil de supervisar, centrando la atención en las interacciones críticas entre cabilderos y legisladores. Así, al restringir el alcance de la regulación a este ámbito, se fortalece la capacidad del Congreso para controlar y transparentar las influencias externas que afectan directamente el proceso legislativo. Este enfoque específico asegura una mayor claridad y efectividad en la implementación de mecanismos de control y supervisión, contribuyendo de manera más directa a la representatividad y legitimidad de las decisiones del Congreso, y fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático colombiano.

**3.1. CASOS INTERNACIONALES**

En aras de presentar un Proyecto de Ley completo y bien fundamentado, es preciso revisar experiencias internacionales relacionadas a la regulación del lobby o cabildeo. A continuación, se presenta un estudio comparado de 8 países y una asociación política- económica (la Unión Europea) que, con mayor o menor profundidad, han venido debatiendo y legislando alrededor del tema de la regulación de la gestión de intereses. Esto, con el ánimo de identificar buenas prácticas, lecciones aprendidas y posibles áreas de mejora para adaptar a nuestro contexto nacional.

Estos casos, permitieron construir una matriz comparada, que refleja las diversas aproximaciones y mecanismos utilizados en diferentes contextos. Además, el estudio comparado permitió analizar la realidad normativa de la regulación del lobby en los países escogidos, con un especial énfasis en el marco legal, en el alcance de la norma, en las sanciones contempladas por la misma, en los registros de transparencia y en la evolución de dicha regulación. De esta forma, fue posible obtener una visión integral y fundamentada que contribuirá a la elaboración de un marco regulatorio eficiente y acorde con las mejores prácticas internacionales.

Por consiguiente, se llevó a cabo un análisis comparado de la regulación del tema en Estados Unidos, Reino Unido, España, Perú, Argentina, Chile, México, Francia y la Unión Europea. Pese a que países como Bruselas, Canadá, Australia, Alemania, Lituania, Polonia, Hungría, Austria e Irlanda también han desarrollado marcos regulatorios, se consideran menos representativos para el propósito del estudio, debido a su menor proximidad cultural y jurídica con los países anteriormente seleccionados.

En contraste, los países en cuestión presentan sistemas regulatorios que comparten características más similares en términos de contexto cultural, estructura jurídica y desarrollo normativo (es más, en países como Argentina, Francia o México se ve que la regulación del cabildeo está en etapas comparables de desarrollo o debate), lo que permite una comparación más coherente y relevante para entender las tendencias y desafíos comunes en la regulación de este tema.

**3.1.1. Estados Unidos**

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

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

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

En la actualidad, vemos la Ley de Divulgación de Lobbying de 1995 (Lobbying Disclosure Act), la cual exige a los cabilderos registrarse y divulgar sus actividades y los intereses que representan. Una ley que propende por la transparencia en la gestión de intereses que, ciertamente, ha sido enmendada en aras de fortalecer, justamente, la transparencia y la rendición de cuentas con respecto al lobby, incluyendo la Honest Leadership and Open Government Act de 2007.

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

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

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

**3.1.2. En Reino Unido**

Es preciso señalar que, a diferencia de Estados Unidos— que ha desarrollado amplia normativa al respecto desde hace ya varios años—, la construcción de un marco legal en Reino Unido sobre el asunto data de años recientes, pues históricamente allí se abordó el tema con mucho más pragmatismo y "autorregulación" que con iniciativas legislativas y reglas rígidas.

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

En este escenario, se observa que “*buena parte del debate ha sido desarrollado por el Comité de Estándares de la Vida Pública que, tanto en su primer reporte en 1995, como en el sexto de 2000, ha rechazado el establecimiento de una regulación estatutaria”* (García, 2008). Es así como se estableció un Código de Conducta que, con motivo a la presión por una mayor transparencia, se consolidó para los miembros de la Cámara de los Comunes, dictando como principio básico que era "*inapropiado e indigno para los miembros de esta rama convenir con un tercero el control o limitación de sus actuaciones y gestiones, las que deben ser independientes y libres en el conocimiento de las materias tratadas en el Parlamento"* (García, 2008). Este código se enfocaba en transparentar las actividades de lobby a través del registro de los intereses financieros de los parlamentarios, especialmente en cuanto a las recompensas que pudieran recibir por realizar cabildeo, imponiendo inhabilidades cuando existieran estos intereses.

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

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

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

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

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

**3.1.3. En España**

Para observar las formas en las que se le ha venido dando un marco normativo a la actividad de lobby o de gestión de intereses en España, es preciso remitirse a la constitución de 1978, la actual carta política española. En ella, se menciona en el artículo 77 (del Primer Capítulo del título III) que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas por escrito, prohibiendo la presentación directa mediante manifestaciones ciudadanas. Además, las Cámaras tienen la capacidad de remitir al Gobierno las peticiones que reciban y el Gobierno está obligado a explicar su contenido si así lo exigen las Cámaras. Aunque este artículo no regula directamente el lobby, establece un marco para la gestión de las peticiones y la influencia en la toma de decisiones gubernamentales.

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

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

En Cataluña, la Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, introdujo mecanismos importantes para regular la actividad lobista. Esta ley exige la publicación de información de manera clara y estructurada, define las características del registro de grupos de interés y establece obligaciones para informar sobre actividades, clientes y gastos relacionados. Aun así, el artículo que establecía el registro fue derogado en 2017 debido a la complejidad de gestionar múltiples registros. A pesar de ello, la ley sigue ofreciendo un marco de transparencia valioso.

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

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

**3.1.4. Reglamentación en Perú**

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

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

En caso de incumplimiento, la ley prevé un sistema de sanciones que incluye multas, suspensión de licencias, y hasta la inhabilitación perpetua para ejercer la actividad de gestión de intereses. Sumado a ello, para garantizar la aplicación de estas sanciones, se creó un Tribunal Administrativo Especial, encargado de resolver en segunda instancia las sanciones impuestas.

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

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

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

**3.1.5. En Argentina**

En dicho país, el Decreto 1172 de 2003 fue un primer paso significativo para regular la actividad de lobby por vía administrativa. Publicado el 4 de diciembre de 2003, este decreto se enmarcó dentro de un conjunto de normas destinadas a garantizar el acceso a la información pública y promover la transparencia en la gestión gubernamental. Aunque la reglamentación incluía un “Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses” que abarcaba la actividad lobbista, su implementación resultó complicada debido a su amplitud y la falta de definiciones claras, como la del concepto de "audiencia" y los detalles operativos para el registro de audiencias (Quaglia, 2004). Aun así, este decreto permitió la creación de un registro público de audiencias en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, donde se debían asentar todas las reuniones realizadas con el objetivo de influir en las decisiones gubernamentales.

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

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

**3.1.6. Regulación en Chile**

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

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

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

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

**3.1.7. En México**

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

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

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

1. administrativas, como multas o restricciones de acceso a ciertas áreas del Legislativo y,
2. éticas, que incluyen reprimendas o la pérdida de privilegios.

No obstante, la efectividad de estas sanciones ha sido cuestionada y se ha argumentado que el sistema enfrenta desafíos en la supervisión y aplicación rigurosa de las penalidades.

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

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

**3.1.8. Francia**

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

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

Desde el 1 de julio de 2017, Francia introdujo un registro de grupos de interés gestionado por la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (HATVP). A pesar de este avance, el número de entidades registradas hasta la fecha es relativamente bajo, con alrededor de 858 inscritos (Normand, 2018). El registro exige a los grupos de interés que informen sobre su identidad, los temas en los que ejercen influencia y proporcionen una declaración anual de sus actividades. Aunque se imponen sanciones significativas por el incumplimiento, como multas y penas de prisión, la implementación del registro ha enfrentado dificultades. La HATVP ha reconocido que el proceso de inscripción ha sido complicado y ha requerido esfuerzos educativos para sensibilizar a los grupos de interés sobre el sistema.

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

**3.1.9. En la Unión Europea**

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

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

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

En cuanto a la evolución y reformas, el registro ha sido objeto de debate y revisión desde su creación. Escándalos como el Qatargate han resaltado la necesidad de reformas para fortalecer el sistema y cerrar lagunas en la regulación. Por eso, las propuestas actuales incluyen hacer del registro una herramienta legalmente vinculante y expandir su alcance para cubrir a los representantes de terceros países y evitar el lobbying de regímenes represivos.

**3.1.9.1. Bruselas (Bélgica)**

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

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

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

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

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

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

Uno de los principales problemas con el registro es que no todos los lobistas se inscriben, lo que dificulta obtener una imagen completa de quién está influyendo en la legislación europea. Se estima que el número real de lobistas en Bruselas podría ser el doble de los registrados oficialmente, lo que plantea serias dudas sobre la efectividad del registro y la transparencia del proceso. El Registro de Transparencia exige que los lobistas revelen información sobre sus actividades, incluidos los temas en los que están trabajando y el presupuesto dedicado al cabildeo. Sin embargo, la falta de sanciones por no registrarse limita la eficacia de este mecanismo de supervisión. Además, el registro no cubre todas las interacciones entre lobistas y legisladores, dejando lagunas significativas en la regulación.

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

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

Un ejemplo de este impacto es la legislación en materia de regulación financiera. Durante la crisis financiera de 2008, el lobby del sector bancario en Bruselas fue acusado de debilitar las propuestas de reforma que buscaban aumentar la supervisión y la transparencia en los mercados financieros. A pesar de la presión pública para fortalecer las regulaciones, el poder del cabildeo corporativo logró suavizar algunas de las medidas más estrictas propuestas por la Comisión Europea.

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

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

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

**3.2. ESTUDIO COMPARADO**

**Comparativa Internacional: Bruselas vs. Washington D.C.**

Para entender mejor la situación en Bruselas, es útil comparar la regulación del cabildeo en la UE con la de Estados Unidos, donde el lobby está más regulado. En Washington D.C., la Ley de Divulgación de Cabildeo de 1995 establece requisitos estrictos de registro para los lobistas, incluidos informes trimestrales detallados sobre sus actividades y gastos.

A diferencia de Bruselas, donde el registro es voluntario y carece de sanciones, en EE.UU., el incumplimiento de las normas de divulgación puede resultar en multas significativas y otras sanciones. Esto ha llevado a una mayor transparencia en las actividades de cabildeo en Washington, aunque también ha planteado desafíos en términos de cumplimiento y supervisión efectiva.

Sin embargo, es importante destacar que, a pesar de la mayor regulación, el cabildeo en Washington sigue siendo un campo dominado por los grandes intereses corporativos, con un gasto en cabildeo que superó los 3.5 mil millones de dólares en 2020. Esto refleja una tendencia similar a la de Bruselas, donde los recursos económicos siguen siendo un factor determinante en la capacidad de influencia.

El futuro del cabildeo en Bruselas dependerá en gran medida de las reformas que se implementen para abordar las deficiencias actuales. La presión pública y los escándalos recientes han creado un entorno favorable para cambios significativos en la regulación del lobby en la UE.

Entre las reformas más urgentes se encuentra la necesidad de hacer obligatorio el Registro de Transparencia. Esto no solo aumentaría la cantidad de información disponible sobre las actividades de cabildeo, sino que también permitiría un control más efectivo de quién está influyendo en la legislación europea. Además, la introducción de sanciones por el incumplimiento de las normas sería un paso importante para garantizar que todos los actores estén sujetos a las mismas reglas.

Otra reforma clave sería la mejora de la transparencia en las interacciones entre los lobistas y los legisladores. Esto podría incluir la creación de un registro público de reuniones entre los responsables de la toma de decisiones y los grupos de interés, así como la obligación de divulgar cualquier conflicto de intereses.

Además de estas reformas, es crucial que se fortalezcan los mecanismos de supervisión y cumplimiento. La creación de una autoridad independiente encargada de monitorear las actividades de cabildeo y garantizar el cumplimiento de las normas podría ser una solución efectiva para reducir la opacidad y la corrupción en el cabildeo.

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

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***PAÍS*** | ***MARCO LEGAL*** | ***COBERTURA Y ALCANCE*** | ***REGISTRO Y TRANSPARENCIA*** | ***SANCIONES Y CUMPLIMIENTO*** | ***EVOLUCIÓN Y REFORMAS*** |
| ***E.E.U.U*** | Federal Regulation Lobby Act (1946) - Lobbying Disclosure Act (1995) | Función pública en su conjunto  Nivel estatal y local | Obligatorio para cabilderos y firmas - Información pública y actualizada - Mecanismos adicionales bajo la FARA | Multas por incumplimiento - Sanciones bajo la Foreign Agents Registration Act (FARA) | Evolución constante con enmiendas para mayor transparencia - Adaptación a nuevas necesidades |
| ***U.K*** | Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014) | Función pública en su conjunto. | Registro obligatorio para cabilderos consultores - Registro gestionado por el Office of the Registrar of Consultant Lobbyists | Sin régimen sancionatorio de carácter punitivo. | Evolución de autorregulación a regulación formal en 2014, pero con críticas por alcance limitado - Creación de oficina para registrar cabilderos consultores |
| ***España*** | Ley 19/2014 (Cataluña - Ley Foral 11/2012 (Navarra). A nivel nacional no hay ley alguna. | Función pública en su conjunto | Registro y publicación de actividades (Cataluña) - Ley de Transparencia y Buen Gobierno (Navarra) | Multas por incumplimiento - Sanciones según la Ley de Transparencia (Navarra) | Debate y presentación de propuestas. Cataluña y Navarra han avanzado en la regulación, aunque todavía no hay una ley nacional que lo regule. |
| ***Perú*** | Ley Nº 28024 | Función pública en su conjunto | Registro Público de Gestión de Intereses: A cargo de SUNARP, inscripción obligatoria para gestores, con renovación cada 2 años. | Amonestación, multa, suspensión de licencias, inhabilitación perpetua. Basada en la gravedad y antecedentes, con reincidencia como agravante. | Implementación inicial en 2003. Sin embargo, en 2017 se eliminó el registro y el Tribunal Administrativo Especial. Corrupción y escasez de registros destaca la necesidad de reformas. |
| ***Argentina*** | No hay ley nacional (el único marco normativo es el Decreto 1172/2003) | Función pública en su conjunto | Registro público de audiencias (Decreto 1172/2003) sin mayor aplicación. | Multas y otras penas. Sin embargo, la efectividad de estas sanciones ha sido cuestionada debido a la falta de implementación y control | Varios intentos de reforma y actualización. Sin embargo, estos proyectos no fueron aprobados, y aún no hay una reglamentación en firme que actualice el Decreto 1172/2003. |
| ***Chile*** | Ley N° 20.730 | Función pública en su conjunto | Registro Público de Lobbistas. Obligatorio para lobistas profesionales. Renovación cada dos años | Multas y sanciones administrativas por incumplimiento de registro y publicidad | Desde 2014 ha habido avances, pero persisten desafíos en la implementación efectiva; se prevén nuevas reformas para fortalecer la fiscalización. |
| ***México*** | Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado de la República (2010). No hay ley nacional. | Legislativo | Se exige a cabilderos reportar actividades e interacciones con legisladores, pero no es formalizado ni centralizado. | Multas o restricción del acceso a ciertas áreas o actividades dentro del Legislativo. O sanciones éticas, que podrían incluir reprimendas o la pérdida de ciertos privilegios o posiciones. | Evolución constante desde los años 90, con la aprobación en 2010 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. Constantes debates y presentación de Proyectos de Ley. |
| ***Francia*** | Reglamento Interno de la Asamblea Nacional. No hay ley nacional. | Legislativo | Registros de la Asamblea general y el senado. Obligatorio desde julio de 2017. Gestionado por la HATVP. | Es un decálogo de conducta. No establece sanciones ni limitaciones. | Introducción del registro de grupos de interés en 2017; implementación limitada y críticas por falta de robustez y supervisión adecuada. |
| ***Unión Europea*** | Código de Conducta del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea | Parlamentario | Registro de Transparencia voluntario en la Comisión y el Parlamento | Reglamento no sanciona las relaciones entre funcionarios públicos y lobbistas, pues no se engloban en un acto legislativo con fuerza ejecutiva. | El Registro ha sido objeto de debate y revisión, en función de reformas para fortalecer el sistema y cerrar lagunas en la regulación. Propuestas actuales incluyen hacer del registro una herramienta legalmente vinculante |

**Tabla 1.** Análisis comparado de legislación de cabildeo o lobby. Fuente: elaboración propia.

**3.2.1. Análisis y puntos clave del análisis comparado**

A partir de la matriz y del análisis comparado recién expuestos, se derivan varias recomendaciones para mejorar la regulación del lobby en el contexto nacional. En primer lugar, es crucial establecer leyes nacionales uniformes sobre el lobby para asegurar una regulación consistente en todos los niveles de gobierno, o limitarlo a la rama legislativa. Este enfoque facilitaría una implementación más ordenada y controlada, asegurando que las leyes sean aplicadas de manera efectiva antes de considerar su extensión a otras áreas del Estado.

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

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

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

Asimismo, se debe asegurar que los organismos responsables de regular el lobby operen de manera independiente y sin influencias políticas, así como se deben implementar programas de capacitación para cabilderos y funcionarios públicos sobre las regulaciones y prácticas de transparencia. Finalmente, hay que realizar revisiones periódicas de las leyes y reglamentos de lobby para adaptarse a los cambios en el entorno político y social, y se debe promover la cooperación y el intercambio de mejores prácticas entre países para mejorar las regulaciones globales sobre esta práctica, cada vez más reglamentada alrededor del mundo.

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

De modo que, estas recomendaciones, junto con las conclusiones aquí expuestas por el análisis comparado, permiten delinear un enfoque integral para la regulación del lobby que no solo responda a las necesidades específicas de Colombia, sino que también se alinee con los estándares internacionales de buena gobernanza. Así, la implementación efectiva de estas recomendaciones podría contribuir significativamente a mejorar la transparencia, la equidad y la integridad en la relación entre los lobbistas y los legisladores. Pues, al adoptar un marco regulatorio robusto y adaptado a las realidades nacionales, se puede asegurar que la práctica del lobby sea conducida de manera ética y responsable, minimizando riesgos de corrupción y promoviendo una mayor confianza pública en las instituciones.

**3.3. CONTEXTO NACIONAL Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

Como se mencionó en un principio el lobby o cabildeo dentro del poder legislativo resulta ser favorable para una democracia toda vez que permite una mayor deliberación sobre las decisiones legislativas, lo cual implica que los Congresistas en Colombia puedan tener un panorama más amplio, mayor información, diversidad de datos y perspectivas diferentes de los sectores involucrados, así como el conocimiento de las problemáticas del entorno que necesitan ser intervenidas o reguladas.

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece dentro de los fines del estado **“***facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.* Pese a lo anterior, el lobby en Colombia es una práctica común ejercida históricamente de manera informal y lastimosamente, los intentos de regulación han sido fallidos, lo cual representa un riesgo para los intereses de los ciudadanos.

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

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

En la siguiente tabla, se relacionan algunas iniciativas que fueron presentadas desde el año 1995 al 2003.



**Tabla 2.** Iniciativas legislativas sobre el Cabildeo o Lobby. Fuente: Observatorio Legislativo, Boletín 4, abril de 2004.

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

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

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

Un claro ejemplo es el trámite legislativo que tuvo el proyecto de ley que pretendía prohibir el plástico de un solo uso en Colombia con el fin de proteger el medio ambiente y que se convirtió en Ley de la República el 1 de junio de 2022. Con la aprobación unánime de esta Ley en el Senado, se dio un régimen de transición y prohibición progresiva para 24 productos plásticos, con implementación en un periodo de 2 a 8 años.

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

Sin duda, este ejemplo nos permite entender que sin la participación y trabajo conjunto de los diferentes sectores involucrados no hubiese sido posible tener una decisión responsable debido a que muchas personas pudieron haber salido perjudicadas en caso tal de no haber sido escuchadas por los autores del proyecto de ley. Por tal motivo, es fundamental que el Congreso de la República priorice en su agenda la regulación de lobby o cabildeo de la una manera transparente, legal y legítima como mecanismo de participación democrática.

Considerando las razones anteriormente expuestas, la presente iniciativa legislativa se centra en la regulación de la práctica del cabildeo exclusivamente y de manera diferencial en la rama legislativa del poder público, modificando y adicionando el capítulo IX del título II de la Ley 5 de 1992 a fin de que el Congreso de la República desarrolle un sistema de registro público de aquellas personas naturales o jurídicas que participen en el trámite legislativo en calidad de enlaces legislativos y/o cabilderos. De igual manera establece los principios de democracia participativa, igualdad, transparencia, imparcialidad, objetividad, moralidad, publicidad y buena fe y dicta otras disposiciones.

**Referencias bibliográficas**

* Baumgartner, F. R., & Leech, B. L. (1998). Basic interests: The importance of groups in politics and in political science. Princeton University Press.
* Berardi, Lilián Noelia; Las negociaciones por las Islas Malvinas: El lobby isleño y los hidrocarburos; Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales. Centro de Historia Argentina y Americana; Anuario del Instituto de Historia Argentina; 23; 2; 11-2023; 1-12.
* Coen, D., & Richardson, J. (Eds.). (2009). Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues. OUP Oxford.
* Dür, A., & Mateo, G. (2016). Insiders versus outsiders: Interest group politics in multilevel Europe. Oxford University Press.
* García, J. F. (2008). Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. Revista chilena de derecho, 35(1), 107-134.
* García, J. A. (2024). Algunas notas sobre la regulación de los lobbies en España. Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, (46), 63-101.
* Fernández de Frutos, E. (2018). La regulación del lobby en España.
* Mahoney, C. (2008). Brussels versus the beltway: Advocacy in the United States and the European Union. Georgetown University Press.
* Pérez Villalobos, M. C. (2023). ¿Es corrupción la actividad lobista? La respuesta penal frente al fenómeno del lobby en el entorno de la Unión Europea.

**IMPACTO FISCAL**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”*

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

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

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*

*Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”*

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal, no obstante, desde el análisis del autor, esta iniciativa no genera ninguna erogación que pueda afectar el marco fiscal de mediano plazo.

1. **IMPEDIMENTOS**

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas. }

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

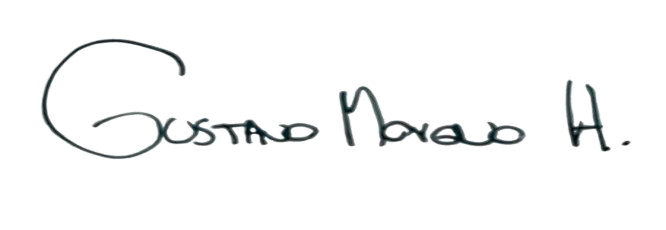
**5. CONCLUSIÓN**

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto de ley se justifica en la medida en que es necesario recuperar la confianza ciudadana en la institucionalidad y legitimidad de la rama legislativa del poder público; la creación e implementación de herramientas, como lo es un registro, garantizan transparencia en el desarrollo de la función pública y profundiza y fortalece la democracia.

**6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO**

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad en términos de transparencia y objetividad para el desarrollo de la función legislativa.

Cordialmente,



\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**GUSTAVO MORENO HURTADO**

Senador de la República