

Bogotá D.C, 9 de septiembre de 2025

Doctor

**JULIO ELÍAS CHAGÜÍ FLÓREZ**

Presidente

**COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Ciudad

**Ref.:** Informe de ponencia Proyecto de Ley 118 de 2025 Senado. ***“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo , se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”.***

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-06 me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 118 ***“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”.***

Cordialmente,



---

**ALFREDO DELUQUE ZULETA**

**Senador de la República**

**Ponente Único**

## TRÁMITE DEL PROYECTO

<b>Origen:</b>	Congresional
<b>Autores:</b>	H.S. Angelica Lozano Correa, Alfredo Deluque Zuleta, Ariel Ávila Martínez; H.R. Catherine Juvinao Clavijo, Carolina Giraldo Botero, Wilder Escobar Ortiz, Cristian Avendano Fino, Jennifer Pedraza Sandoval, Daniel Carvalho Mejia.
<b>Proyecto Original:</b>	Gaceta N° 1420/2025
<b>Trámite en Cámara:</b>	<p>El día 30 de julio de 2025 se radicó ante la Secretaría General del Senado.</p> <p>El 25 de agosto de 2025 la Secretaría General de Comisión Primera me designó a mí, Alfredo Deluque Zuleta, como ponente único para primer debate en esta comisión constitucional.</p>

## OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca crear una herramienta para aumentar la transparencia y fomentar la participación y el control ciudadano de las decisiones y discusiones de las autoridades públicas, por medio de la regulación del cabildeo y de la creación del Registro Público de Cabilderos, en el cual deberán inscribirse todas las personas que gestionen intereses particulares ante tales autoridades, tanto del orden nacional como territorial.

Con lo anterior se pretende que, mediante una herramienta virtual, gratuita y de fácil acceso, todos los ciudadanos puedan conocer quién se reúne con las autoridades públicas, para qué y bajo cuáles circunstancias.

## RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto consta de 16 artículos incluida su vigencia, en términos generales cada artículo busca:

- **Artículo 1. Objeto.** Define el propósito de la ley: establecer reglas y principios para el ejercicio del cabildeo o lobby en entidades públicas, garantizando igualdad de oportunidades en la participación ciudadana.
- **Artículo 2. Principios.** Enumera los principios que guían el cabildeo: igualdad de condiciones, respeto a la Constitución, transparencia, integridad, profesionalismo de los cabilderos y revisión periódica de la normativa.
- **Artículo 3. Ámbito de aplicación.** Determina dónde aplica la ley: ramas ejecutiva y legislativa, entidades territoriales, órganos autónomos, de control y electorales. Permite a privados ejercer cabildeo si cumplen requisitos.
- **Artículo 4. Definiciones.** Precisa conceptos clave: cabildeo, cabildero, interés particular, cliente, autoridades, registro de cabilderos y registro de actividades.
- **Artículo 5. Registro Público de Cabilderos.** Crea el registro obligatorio de cabilderos, administrado por la Defensoría del Pueblo. Detalla información que debe incluir y obliga a actualizar cada seis meses.
- **Artículo 6. Registro de actividad.** Establece que debe llevarse un registro digital de las actividades de cabildeo, disponible en línea para consulta pública.
- **Artículo 7. Obligaciones de las autoridades.** Impone deberes a funcionarios y entidades: verificar registros, validar información, denunciar incumplimientos, garantizar igualdad y transparencia, y evitar conflictos de interés.
- **Artículo 8. Actividades no consideradas como cabildeo.** Aclara qué no constituye cabildeo: derechos de petición, audiencias públicas, asesorías a entidades, invitaciones a eventos, expresiones ciudadanas y funciones propias de servidores.

- **Artículo 9. Prohibición.** Prohíbe a funcionarios públicos ejercer cabildeo, salvo excepciones del artículo 8. Su incumplimiento acarrea sanciones disciplinarias.
- **Artículo 10. Funcionalidades del registro.** Define características del registro: acceso público, consulta en línea, descarga de datos abiertos, filtros de búsqueda y seguridad de la información.
- **Artículo 11. Derechos de los cabilderos.** Reconoce derechos: inscribirse en el registro, recibir credencial digital, establecer contacto con decisores y circular libremente en entidades públicas (con excepciones legales).
- **Artículo 12. Obligaciones de los cabilderos.** Fija deberes: inscripción formal, registro y actualización veraz de información, conducta respetuosa, portar credencial, respetar protocolos y presentar informes semestrales de actividades.
- **Artículo 13. Limitaciones a la actividad.** Prohíbe: ejercer sin registro, representar intereses opuestos, hacer lobby en entidades donde trabajaron en los últimos dos años y usar información reservada.
- **Artículo 14. Sanciones.** Otorga a la Defensoría facultad sancionatoria. Establece inhabilidades, bloqueos de registro y cancelaciones según la gravedad de la falta. También sanciona a funcionarios que permitan cabildeo irregular.
- **Artículo 15. Reglamentación.** Ordena al Gobierno reglamentar la ley y diseñar el registro en el año siguiente a su expedición, con implementación en máximo un año.
- **Artículo 16. Vigencia.** La ley entra en vigor desde su promulgación. El uso obligatorio del registro de cabilderos aplica un año después.

## JUSTIFICACION DEL PROYECTO

El fortalecimiento de la democracia exige garantizar que la toma de decisiones en el sector público se desarrolle bajo parámetros de transparencia, igualdad de oportunidades y acceso equitativo a los canales de incidencia. En Colombia, pese a la existencia de normas sobre participación ciudadana y control social, el ejercicio del cabildeo o lobby no cuenta con un marco normativo específico que regule su práctica, delimite sus alcances y establezca responsabilidades tanto para los actores privados como para las autoridades públicas.

La ausencia de una regulación integral ha generado espacios de opacidad que afectan la confianza ciudadana, propician asimetrías de información y limitan el ejercicio legítimo de representación de intereses. Asimismo, las prácticas irregulares de cabildeo han contribuido a percepciones de captura institucional y corrupción, lo que deteriora la legitimidad de las decisiones estatales.

Este proyecto de ley responde a la necesidad de **establecer reglas claras para el cabildeo**, reconociéndolo como una actividad legítima en la democracia, siempre que se ejerza bajo principios de **igualdad, transparencia, integridad y profesionalismo**. La iniciativa busca evitar que la influencia indebida sustituya la deliberación pública y garantizar que todos los actores sociales, comunidades, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gremios, sindicatos o ciudadanos, tengan acceso en igualdad de condiciones a los procesos de decisión.

## ANTECEDENTES

Se han presentado previamente varias iniciativas legislativas que buscan regular el tema:

- **Proyecto de Ley 055/1995S** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 044/1996S** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 049/1999S - 219/1999C** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras

- **Proyecto de Ley 046/2001S** “Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo”. Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 171/2001S** “Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo”. Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 171/2003S** “Por la cual se reglamenta las actividad profesional de cabildeo”. Senador Ciro Ramírez
- **Proyecto de Ley 073/2003 S -183/2003C** “Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo”. Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 095/2005S** “Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo”. Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 068/2009S** “Por la cual se desarrolla el artículo 144 de la constitución política y se reglamenta las actividades de cabildeo”. Senadora Elsa Gladys Cifuentes
- **Proyecto de Ley 67/2010 C** “Por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones”. Senadores Javier Enrique Cáceres Leal, Juan Manuel Galán Pachón y Manuel Guillermo Mora Jaramillo, y Representantes Miguel Amín Escaf, Fabio Raúl Amín Saleme, Ángel Custodio Cabrera Baez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Simón Gaviria Muñoz, Rosmery Martínez Rosales y Alfonso Prada Gil
- **Proyecto de Ley 94/2014S** “Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos”. Senador Carlos Fernando Galán
- **Proyecto de Ley 150/2014C** “Por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones”. Representante Alfredo Deluque.
- **Proyecto de Ley 97/2016S– 296/2017C** “Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones” Senadores Carlos Fernando Galan Iván Duque, Rosmery Martinez, Juan Manuel Galán y Angélica Lozano.
- **Proyecto de Ley 150/2018S:** “Por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos”. Senadores Rodrigo Lara y Jose David Name
- **Proyecto de Ley 185/2018C** “Por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones”. Representantes: Fabio Fernando Arroyave Rivas, Hrnán Gustavo Estupiñan Calvache, Harry Giovanni González García, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andres David Calle Aguas, Juan Fernando Reyes Kuri, Julian Peinado

Ramirez , Rodrigo Arturo Rojas Lara Carlos Julio Bonilla Soto , Victor Manuel Ortiz Joya , Alexander Harley Bermudez Lasso , John Jairo Cárdenas Moran, Juan Carlos Reinales Agudelo, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Juan Diego Echavarría Sanchez , Nilton Córdoba Manyoma ,Jose Luis Correa Lopez , Henry Fernando Correal Herrera, Flora Perdomo Andrade, Edgar Alfonso Gómez Román y otras firmas.

- **Proyecto de Ley 015/2020C.** “Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas”. Senadores Andrés García Zuccardi, Jose David Name, Daira Galvis y los Representantes Alfredo Deluque y Andrés Calle.
- **Proyecto de Ley 410/2021S** “Por medio del cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos”. Senadores Angelica Lozano, Andrés García Zuccardi, Iván Marulanda, Jorge Guevara, Guillermo García, Jorge Londoño, Antonio Sanguino. Representantes: Juanita Goebertus, Cesar Zorro, Jose Luis Correa, Freddy Muñoz.
- **Proyecto de Ley 001/2021S** “Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas”. Senadores Andrés García Zuccardi y Miguel Amín. Representantes: Jorge Tamayo, Oscar Lizcano y Christian Moreno.
- **Proyecto de Ley 193/2021S.** “Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos”. Senadores: Angélica Lozano Correa, Iván Marulanda Gómez, Maritza Martínez Aristizábal, Jorge Enrique Robledo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Temístocles Ortega Narváez, Luis Fernando Velasco Chaves y Representantes: Mauricio Andrés Toro Orjuela, Catalina Ortiz Lalinde, José Daniel López, Jorge Gómez Gallego, Wilmer Leal Pérez, Juanita Goebertus Estrada
- **Proyecto de Ley 87/2022S** “Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos” Angélica Lozano Correa, Ariel Ávila, Humberto De La Calle Lombana, Jonathan Ferney Pulido, Inti Raul Asprilla Reyes, Iván Leonidas Name Vasquez, Ana Carolina Espitia Jerez. Y los representantes a la cámara: H.R: Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Juan Sebastián Gómez González, Santiago Osorio Marin, Cristian Danilo Avendaño Fino, Jaime Raúl Salamanca Torres, Juan Diego Muñoz Cabrera, Daniel Carvalho Mejía, Carolina Giraldo Botero, Alejandro García Rios.

- **Proyecto de Ley 120 de 2022S** "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se garantiza el principio de transparencia en el proceso de toma de decisiones en el sector público" Senador Alfredo Deluque y el Representante Jorge Cercharo.
- **Proyecto de Ley 038/2024 Senado** "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público" con autoría de los Senadores Alfredo Deluque Zuleta, Ariel Ávila Martínez, Angélica Lozano Correa, Humberto De La Calle Lombana, Aida Marina Quilcue Vivas, y los Representantes Catherine Juvinao Clavijo, Carolina Giraldo Botero, Cristian Danilo Avendaño Fino, Jennifer Pedraza Sandoval, Daniel Carvalho Mejía, Alirio Uribe Muñoz.

## FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La necesidad de regular la actividad del cabildeo obedece al cumplimiento de lo consagrado en el artículo 144 de la Constitución Política: *"Artículo 144. Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley.*

Si bien en Colombia no existe una regulación integral en materia de cabildeo, varias normas se han referido al tema:

- Ley 1474 de 2011, Capítulo IV:  
*CAPÍTULO IV - Regulación del lobby o cabildeo*  
  
*Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria.*
- Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, *"por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas".*

- Resolución MD-0813 de 2012 de la Cámara de Representantes, *“por la cual se modifica la Resolución MD-2348 de 2011 - registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas”*.
- Ley estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Ley 2013 de 2019 “Por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes y rentas y el registro de los conflictos de interés”.
- Decreto Sectorial de TIC 1078 de 2015, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia
- Lo anterior sumado a la Política Pública Integral Anticorrupción y los tres Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto.

Desde el 2012 Colombia hace parte de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) una iniciativa multilateral voluntaria en la que participan más de 70 países, creada el 20 de septiembre de 2011 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Declaración sobre Gobierno Abierto, que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos, mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y uso de nuevas tecnologías, que logren generar cambios concretos y visibles.

Colombia se encuentra en el marco del IV Plan de Estado Abierto (2020-2022), el cual tiene un enfoque de Estado que abarca a las entidades del ejecutivo a nivel nacional y local, órganos de control y las altas cortes para recuperar la confianza ciudadana en la institucionalidad pública<sup>1</sup>. En los diferentes análisis que se han

---

<sup>1</sup> Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2020-2022) <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/cuarto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-colombia-2020-2022#:~:text=Por%20esto%2C%20el%20Cuarto%20Plan,cidadana%20en%20la%20institucionalidad%20p%C3%BAblica.>

realizado frente a la reducción del riesgo por corrupción en los Estados, encontramos que la OCDE formuló en 2018 el Plan de Acción: “Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe” en el cual presentan una serie de acciones para avanzar en un esfuerzo coordinado para mejorar la confianza en las instituciones públicas en toda la región, aumentar la rendición de cuentas de los Estados hacia sus ciudadanos, y establecer una cultura de integridad entre los sectores público, privado y la sociedad en general.

Este Plan de acción OCDE-LAC sobre integridad y anticorrupción es el resultado de la Tercera Reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, Perú, del 18 al 19 de octubre de 2018, titulada *"Integridad para el buen gobierno: de los compromisos a la acción"*, la cual reunió a altos funcionarios de Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, México, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay y representantes de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Mundial, del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de la Secretaría Iberoamericana (SEGIB), de IDEA Internacional y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Entre las acciones que se ejemplifican para mitigar el riesgo de la captura política encontramos las siguientes frente a la regulación del Cabildeo:

- Evaluar la definición de los grupos de cabildeo y de sus actividades (y legislar consecuentemente) para garantizar que el marco sea sólido y exhaustivo y que se eviten las malas interpretaciones.
- Hacer pública la información sobre las actividades de cabildeo, incluyendo quiénes son los lobistas, en nombre de quién actúan, sobre quiénes cabildean, qué problemas tratan y qué resultados esperan obtener.

- Reforzar el cumplimiento de los reglamentos sobre las actividades de cabildeo y los códigos de conducta de los lobistas. Aplicar sanciones tanto a funcionarios públicos como a lobistas por conductas indebidas.
- Realizar una evaluación periódica de los costos y beneficios para los gobiernos y los lobistas. Esto podría contemplarse en el marco jurídico. La recolección de datos es crucial para garantizar que el marco de actividades de los grupos de cabildeo cumpla su objetivo previsto.
- Sensibilizar sobre la normativa relativa a los grupos de cabildeo en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto para abordar la percepción negativa de las actividades de los lobistas y promover la transparencia en sus actividades.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2021<sup>2</sup> revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso para contrarestar el círculo vicioso entre corrupción, violación de Derechos Humanos, y el deterioro democrático. El análisis sugiere que, para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones. Colombia obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 ocupando el puesto 87 entre 180 países evaluados.

El informe incluye las siguientes recomendaciones generales para todos los países para combatir la corrupción:

- Defender los derechos que permiten rendir cuentas al poder
- Restituir y reforzar la supervisión del poder
- Combatir la corrupción transnacional
- Defender la información al gasto estatal

---

<sup>2</sup> Informe disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021/>

Los gobiernos deben promover un acceso transparente y amplio a los procesos de toma de decisiones, y consultar a una diversidad de grupos, más allá de los lobistas acaudalados y de unos pocos intereses privados. Por tanto, la información sobre las actividades de lobby debe ser pública y accesible.

Así mismo Colombia se encuentra comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en este caso, el presente proyecto de Ley se relaciona directamente con el #16 que plantea la promoción de la “Paz, Justicia e Instituciones sólidas”. Siendo así la transparencia y el acceso a la información, pilares de los sistemas democráticos, que guían la gestión de las instituciones públicas, que habilitan la participación ciudadana y un control efectivo, reduciendo los riesgos de la corrupción al interior de las entidades.

En este mismo sentido, la organización Transparency International en 2019 generó el documento *Recommendation on Lobby for OGP Action Plans*, en el cual hacen énfasis en que al regular el lobby, los gobiernos pueden proteger la integridad de la democracia y renovar la confianza pública en el Estado y que, el verdadero reto, es prohibir actividades injustas y poco éticas mientras se facilita un acceso público transparente y equitativo a la formulación de políticas. Para esto recomiendan tres acciones principales:

- Establecer un registro público obligatorio de datos abiertos de registros de interacciones entre cabilderos y funcionarios públicos.
- Crear canales abiertos, equitativos y receptivos para la consulta pública de las políticas públicas.
- Introducir códigos de conducta obligatorios para funcionarios y grupos de presión y garantizar que existan sanciones apropiadas para el incumplimiento.

A partir del Acto Legislativo 01 de 2009 se estableció en su artículo 7º, y consecuentemente en el artículo 144 de la Constitución, el mandato de regular el cabildeo, en concordancia con el derecho a la información que tienen los particulares y como corolario de la democracia participativa, el derecho de los

particulares de influir en las decisiones de las autoridades debe ser garantizado y para su efectiva garantía se hace necesaria su regulación.

De acuerdo con el documento de “Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby” publicados en 2015 como resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil e impulsado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, la regulación del lobby o cabildeo busca:

*“(...)asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el lobby en los procesos de toma de decisiones, así como rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan. La regulación del lobby debe procurar generar un terreno más equilibrado, que permita a todos los actores participar en el proceso de toma de decisiones en condiciones de igualdad, y es necesario que existan mecanismos específicos para evitar que posibles conflictos de intereses influyan en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, es importante destacar que la regulación es solamente uno de los elementos que debe reunir una estrategia para garantizar un lobby justo: el cumplimiento de cualquier regulación pero también la voluntad de todos los actores involucrados de tener un comportamiento ético, serán cruciales para propiciar un entorno donde el lobby y las decisiones sobre asuntos públicos se lleven a cabo de manera ética y justa”.*

Además, señala una serie de principios que recogen el sentir del presente proyecto de ley, estos son:

- *El lobby es una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático.*
- *Existe un interés público significativo en asegurar la transparencia e integridad del lobby, así como la diversidad en la participación y la contribución a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.*
- *Todas las medidas regulatorias que se adopten para asegurar estos objetivos deberán ser proporcionadas, adecuadas para el fin perseguido*

*y no obstaculizar los derechos individuales de reunión, libertad de expresión y petición al gobierno.*

Asimismo, la OCDE también ha desarrollado una guía de principios para la transparencia y la integridad del cabildeo, los cuales están principalmente dirigidos a los miembros que componen esta organización, como es el caso de Colombia. En un documento de diez (10) principios, la OCDE determinó una definición del cabildeo o *lobby* entendida como la comunicación oral o escrita con un funcionario público para influir en la legislación, las políticas o las decisiones administrativas, que a menudo se centran en el poder legislativo a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, también tiene lugar en el poder ejecutivo, por ejemplo, para incidir en la adopción de normativas o en el diseño de proyectos y contratos. En consecuencia, el término funcionarios públicos incluye a los servidores públicos y civiles, empleados y titulares de cargos públicos en los poderes ejecutivo y legislativo, sean electos o designados<sup>3</sup>.

Asimismo, este ha sido un asunto que ha tratado la Comisión Europea. Dicho organismo reconoce la importancia de este proyecto de cara a fortalecer los índices de transparencia en los países que integran la comisión. El cabildeo es necesario, pero un elemento indispensable al mismo es la necesidad de que haya apertura y amplio acceso a la información para garantizar que la transparencia pueda materializarse en formas de participación democrática amparadas por el Estado Social de Derecho. Al respecto la Comisión determinó que, “cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una representación equilibrada, evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. La transparencia es, a su vez, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos ... en la vida democrática...”<sup>4</sup>

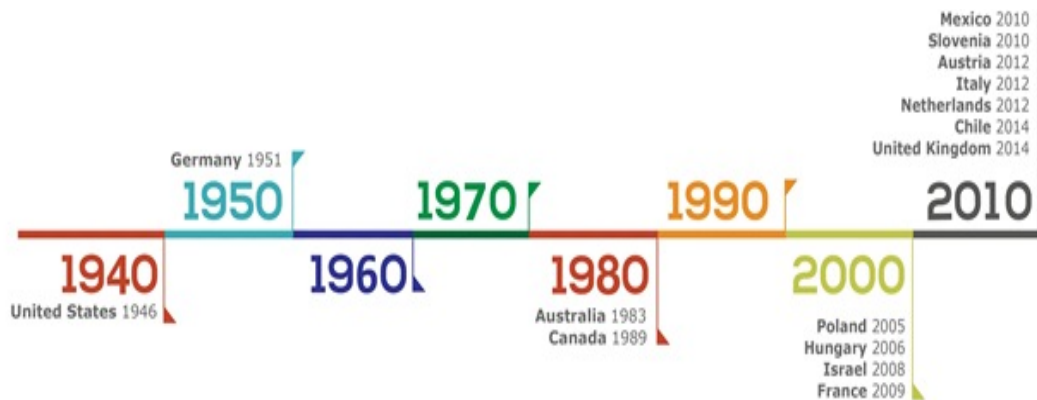
---

<sup>3</sup> Al respecto, revisar *OECD Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. Disponible en línea: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

<sup>4</sup> Al respecto revisar: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

## Experiencias internacionales<sup>5</sup>

Línea temporal de regulación del Lobby a nivel internacional:



Fuente: OCDE<sup>6</sup>

● **Estados Unidos.** El Lobbying Disclosure Act (LDA) tiene como objetivo principal hacer transparente la actividad de los cabilderos profesionales. Esta obliga a registrarse a más tardar 45 días después de haber realizado un contacto de lobby o estar empleado o contratado para hacer un contacto de cabildeo. Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto de la misma.

Asimismo, se prevé la obligación de presentar un informe trimestral, el cual contiene: el nombre del titular del registro, el nombre del cliente, y cualquier cambio o actualización de la información facilitada en el registro inicial; una lista de los empleados del solicitante de registro que actuaron como grupos de presión en nombre del cliente, una descripción de los intereses, si los hubiere, de cualquier

<sup>5</sup> Al respecto revisar: <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/132/132>

<sup>6</sup> Al respecto revisar: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

entidad extranjera, en el caso de una firma de cabildeo, un estimado de buena fe de la cantidad total de todos los ingresos del cliente (incluido el pago al titular de cualquier otra persona para actividades de cabildeo en nombre del cliente). Las sanciones establecidas por violaciones al LDA son una multa civil de no más de 200 mil dólares, dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación, y prisión de hasta 5 años.

- **Perú.** Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (LGI) firmada el 11 de julio de 2003, así como el Reglamento de la Ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (RLGI). En esta Ley se prevé la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses, el cual se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el cual otorga un número de registro con duración de dos años, previo pago. Los actos de gestión que se realicen deben quedar inscritos obligatoriamente. Cada seis meses, el gestor profesional acreditado deberá presentar un informe escrito con carácter de declaración jurada, que en términos generales deberán contener la relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado, datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactadas por el ejercicio de su actividad de gestor profesional. Se realizarán informes semestrales en donde se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados. Dichos informes deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de los meses mencionados. Las sanciones establecidas prevén amonestación, multa, suspensión de licencia, cancelación de licencia e inhabilitación perpetua

- **México.** En 2010 se incluye en el Reglamento del Senado en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende Otras Actividades del Senado, en los artículos 298 y 299, regula las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. Se establece o establece la obligación

por parte de las comisiones y los senadores, de informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses. Por otra parte se prohíbe tanto a los senadores como a su personal de apoyo, aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado, toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

De igual manera, encontramos la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*<sup>7</sup> la cual establece los procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, con excepciones sobre los temas que competen a la seguridad nacional y a la protección de datos personales.

Se incluyen también los 38 estándares internacionales para la regulación del Lobby, los cuales reflejan el trabajo en conjunto de la sociedad civil y liderado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge International.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)

<sup>8</sup> Estándares internacionales para la regulación del lobby - Hacia una mayor transparencia, integridad y participación. Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge. 2015. Disponible en: [http://lobbyingtransparency.net/International\\_Standards\\_for\\_Lobbying\\_Regulation\\_ES.pdf](http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf)

## CONCEPTOS A LA INICIATIVA LEGISLATIVA

**MESAS TÉCNICAS** Los días 08 y 19 de septiembre de 2022 se realizan Mesas Técnicas para fortalecer y ajustar el articulado con el apoyo del Instituto de Ciencia Política, los comentarios recibidos al proyecto de Ley se utilizaron para la acumulación y modificación del texto.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** En 2022 recibimos comunicación sobre el impacto fiscal que tendrá la creación del Registro Público de Cabilderos, el cual menciona que: *“En caso de insistirse en la propuesta, la sección presupuestal correspondiente deberá priorizar y asignar los correspondientes recursos con base en las apropiaciones presupuestales con las que cuente en la respectiva vigencia fiscal, de acuerdo con la autonomía presupuestal que les fue otorgada a las entidades en virtud del artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, y atendiendo al mandato en materia presupuestal según el cual las entidades son las que realizan el proceso de priorización de acuerdo con la disponibilidad de recursos con la que se cuente en cada vigencia.”*

## ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

*“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes.*

*Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.*

*Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.*

*Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

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

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

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las*

*realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

## **CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente políticas públicas y marcos normativos por autoridades públicas, estableciendo un régimen de vigilancia por la Procuraduría General de la Nación, y el cual termina potencializando la participación ciudadana, genera un beneficio que redundará en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés *cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el*

*interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. De manera que, para ningún caso, considero que se generen conflictos de interés.*

Por las consideraciones presentadas, se pone en consideración del Senado de la República el proyecto de ley ***“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo , se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”*** para su trámite.

<b>PROPOSICIÓN</b>
--------------------

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al Proyecto de Ley N° 118 de 2025 ***“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo , se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”***, **de conformidad con el texto radicado originalmente.**

Cordialmente



---

**ALFREDO DELUQUE ZULETA**  
Senador de la República