

## Información Importante

La Universidad de La Sabana informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del Catálogo en línea de la Biblioteca y el Repositorio Institucional en la página Web de la Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad de La Sabana.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan finalidad académica, nunca para usos comerciales, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, La Universidad de La Sabana informa que los derechos sobre los documentos son propiedad de los autores y tienen sobre su obra, entre otros, los derechos morales a que hacen referencia los mencionados artículos.

**BIBLIOTECA OCTAVIO ARIZMENDI POSADA**  
UNIVERSIDAD DE LA SABANA  
Chía - Cundinamarca



**EL ROL DEL COMUNICADOR EN EL EJERCICIO DEL LOBBY  
ORGANIZACIONAL**

**JOHANNA CATALINA GALINDO PALACIOS  
FABIO ALEJANDRO PINILLA HINCAPIÉ**

**Director  
WILLIAM HERRERA CAIPA  
Mercadeo y Publicidad con énfasis en Comunicación organizacional**

**Monografía para optar al título de  
Comunicador social y periodista**

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA  
FACULTAD DE COMUNICACIÓN  
PROGRAMA DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PERIODISMO  
CHÍA  
2012**

## ***AGRADECIMIENTOS***

Los autores expresan sus agradecimientos a:

- A nuestros padres y familiares por la colaboración brindada, por presionar los resultados y la entrega de la investigación.
- A todas las personas que fueron entrevistadas. Sus opiniones y juicios de valor fueron muy importantes para realizar la investigación.
- Profesor William Herrera, asesor de la realización de este documento. Persona sin la que no hubiesen sido posibles los resultados de la investigación.

Por último, a la universidad por habernos dado la oportunidad de ser los mejores profesionales en Comunicación Social y Periodismo del país. Gracias a la calidad de la planta de profesores y la excelencia del programa.

## TABLA DE CONTENIDOS

	Páginas.
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
<b>1 Consideraciones sobre el ejercicio de la política: el deber ser concebido en los clásicos de la filosofía de Platón</b>	<b>6</b>
<b>Historia del Lobby a nivel global</b>	<b>8</b>
2.1 Antecedentes	8
2.2 Think tanks	9
2.3 Orígenes de las necesidades del lobby	10
2.4 La participación de los ex congresistas en la práctica del lobby	11
2.5 Un relacionamiento necesario	11
2.6 Federal regulation of lobbying act	12
2.7 Críticas y fallas a la federal regulation of lobbying act	13
<b>3 EL LOBBY EN COLOMBIA</b>	<b>15</b>
3.1 Orígenes del lobby en el país	15
3.2 Las necesidades de regular el lobby en Colombia	17
3.3 Análisis sobre los fallos del proyecto del lobby en el congreso	18
3.4 Las propuestas de regulación del lobby/calbildeo en Colombia	20
<b>4 PRECONCEPCIONES Y JUICIOS DEL EJERCICIO DEL LOBBY EN COLOMBIA</b>	<b>22</b>
4.1 La mala reputación	22
<b>5 NECESIDADES DE LAS ORGANIZACIONES PARA EJECER EL LOBBY</b>	<b>24</b>
5.1 Entorno organizacional	24
5.2 La operatividad del lobby	26
<b>6 ÉTICA DEL EJERCICIO DEL LOBBY</b>	<b>28</b>
6.1 Diferencias entre cabildeo y tráfico de influencias	28
6.2 Cuando el lobby deja de ser lobby	28
6.3 El uso de las prebendas	29
6.4 Víctimas de la competencia desleal	29
6.5 El idealista rol del lobby en una democracia corrupta	30

6.6	El rol de los gremios en la ética del lobby _____	31
6.7	Los parametros éticos del lobby en la organización _____	32
<b>7</b>	<b>EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL LOBBY EJECUTADO POR EL COMUNICADOR SOCIAL Y PERIODISTA _____</b>	<b>34</b>
7.1	Definición del lobby _____	34
7.2	Ejercicio profesional del lobby _____	34
7.3	Idoneidad del comunicador frente al relacionista público _____	35
7.4	Competencias constitucionales, legales y económicas que el comunicador debe tener	36
7.5	Los medios de comunicación en relación con el ejercicio del lobby _____	38
<b>8</b>	<b>CASO DE APLICACIÓN _____</b>	<b>40</b>
8.1	La crisis financiera de la harley davidson _____	40
<b>9</b>	<b>CONCLUSIONES _____</b>	<b>43</b>
	GLOSARIO	47
	BIBLIOGRAFÍA	50

#### ANEXOS

Gacetas de la regulación del lobby

Transcripción de las entrevistas de documentación hechas

Vélez, Cristina. (2010, Junio, 25) El senador 103 dejó de ser Bavaria.

El poder de lobby pasó a otras manos. La Silla Vacía.

#### MATERIAL ACOMPAÑANTE

Matriz de entrevistas realizadas a funcionarios de las organizaciones que realizan el lobby.

## ***RESUMEN***

Este documento recoge, en una investigación a través de entrevistas presenciales, información que permite darle al comunicador social y periodista las herramientas suficientes para ejercer el lobby otorgándole autoridad, frente a otras áreas profesionales, dentro de la rama de las humanidades.

Para esto, la investigación está respaldada también por el trabajo de campo realizado en el cual se establecen las situaciones a las cuales se puede enfrentar el profesional cuyo oficio sea el cabildeo.

Finalmente, se llegó a la conclusión, descrita anteriormente, con base a las necesidades que fueron suplidas por los distintos profesionales convocados a esta investigación, permitiendo establecer un marco conceptual que debe tener el profesional que se dedique a este oficio.

## ***ABSTRACT***

This document collects information through of interviews that allows to social communicator and journalist tools enough to have the lobby, respect to other professions of the humanities.

Therefore, research is also supported by field work conducted in which sets the situations which may face the professional whose job is lobbying.

Finally, it concluded, described above, based on the needs that were met by the various professionals invited to this investigation allow us to establish a conceptual framework must have the professional engaged in this trade.

## **INTRODUCCIÓN**

En primer lugar, aunque muchas de las personas, que fueron parte de las entrevistas de documentación, relacionaban como sinónimos los términos cabildeo y lobby, existen diferencias entre el significado de los dos vocablos que dan espacio a confusiones para referirse a una misma actividad.

Según el diccionario de la Real Academia de La Lengua Española, cabildeo es definido como la acción y efecto de cabildear y traduce: "Gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación", mientras que la palabra lobby, especificada por la misma institución significa: "Grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses". Entre estas dos variables la diferencia semántica es poca y por ende no es incorrecto referirse al ejercicio de la actividad mediante alguno de los dos vocablos.

Por otro lado, son varios los fines que se le dan a esta práctica. Entre estos, se pueden destacar el lobby político, ya sea entre organizaciones y la rama legislativa o viceversa; el lobby netamente organizacional, entendido como la influencia ejercida con entidades no gubernamentales para lograr un beneficio legal; y el lobby multinacional con gobiernos extranjeros y organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, dentro de la presente investigación, en las empresas y personas entrevistadas, se encontró que en el desarrollo de estas actividades no existe una profesión concreta que le dé un marco teórico para un proceder más ameno dentro de los objetivos de una organización.

Finalmente, lo que en este documento se encontrará es la sustentación que establece al comunicador social y periodista como el profesional más idóneo para llevar a cabo esta actividad. Esto es posible a través de la construcción de un perfil que comprenda el dar una pauta para ejercer este oficio con la ética necesaria, proporcionando al profesional con los conocimientos suficientes para afrontar cualquier situación que le demande una organización, indistinto de su razón social o desarrollo comercial.



## ***JUSTIFICACIÓN***

La comunicación organizacional deja un amplio espectro que le permite al profesional de esta carrera elegir su especialidad en varios campos. Las empresas en Colombia cada día recurren más a los comunicadores para satisfacer necesidades de relacionamiento con sus distintos grupos de interés, sean cuales sean sus circunstancias, y delegan en estos profesionales la responsabilidad de mantener a la organización conectada.

Sin embargo, al realizar las actividades de cabildeo o lobby, la comunicación es la rama de las humanidades queda en desventaja frente al Derecho, ya que muchas veces se debe recurrir a consultar personas o documentos para lograr el objetivo de influenciar decisiones con la información correcta.

Lo anterior deja una brecha entre el ejercicio del lobby y el marco conceptual que hace a una persona, un profesional en Comunicación Social. De esta forma, establecer a un solo experto, de una rama en concreto de las humanidades, es una tarea compleja de la cual nace esta investigación.

Dentro de la investigación presente en este documento, es posible afirmar que, al no existir un profesional establecido como el más competente para llevar a cabo actividades estratégicas de lobby, tanto el abogado como el comunicador tienen carencias que no le permiten hacer un ejercicio que satisfaga a plenitud las necesidades de una organización.

En contraste, lo que pretende este documento no es entablar una preferencia profesional para las organizaciones, sino demarcar los conocimientos necesarios que debe tener la persona que gestione este tipo de actividades. Siendo esta una consulta basada en el concepto generado por los responsables de esta práctica en distintas empresas, gremios y sociedades de consultorías especializadas.

## ***OBJETIVO GENERAL***

- Establecer el rol del comunicador dentro del ejercicio del lobby diferenciándolo de otras áreas profesionales a través de un marco conceptual y ético.

## ***OBJETIVOS ESPECÍFICOS***

1. Clarificar y distinguir el ejercicio del lobby frente a las actividades que se desempeñan en las organizaciones, bajo este nombre, actualmente.
2. Brindar al comunicador social y periodista las herramientas necesarias para ejercer la práctica del lobby.
3. Brindar herramientas útiles para ejercer el lobby de forma ética en cuanto a los distintos entornos de la organización.
4. Conocer las necesidades actuales de las organizaciones para hacer uso de este oficio.

## ***HIPÓTESIS***

El ejercicio del lobby, realizado por un comunicador social y periodista, puede ser más exitoso en cumplir objetivos organizacionales, si al momento de estudiarse esta profesión se le imparten al universitario conocimientos legales y económicos.

## ***METODOLOGÍA***

Después de realizar la investigación documental del tema, se continuó con el diseño de un cuestionario que permitió recoger la opinión de expertos en el tema de lobby en el país. Se estableció el perfil de cada uno de ellos para poder determinar una clasificación dentro de los distintos entornos de la organización.

Después de esto, se procedió al diseño de las preguntas encaminadas a la satisfacción del objetivo planteado anteriormente. Al recopilar la información, se confrontó con la bibliografía y se tabularon los resultados en un matriz donde se relacionaban los temas.

Dicha investigación sirvió para plantear los argumentos que justifican la hipótesis presentada. Finalmente, toda la información aquí consignada surgió a través de una reflexión canalizada de la concepción de los distintos expertos que participaron de este proyecto.

## 1 CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA: EL DEBER SER CONCEBIDO EN LOS CLÁSICOS DE LA FILOSOFÍA DE PLATÓN

---

En primer lugar, el lobby es una práctica usada principalmente en entornos políticos. Por esta razón, es necesario que se le dé una revisión a la concepción de la política para entender por qué esta actividad no puede ser un foco que propague la corrupción en el Congreso de la República.

Para dar una consideración adecuada sobre el buen ejercicio de la política, siempre es necesario retroceder hasta el momento en el que fue creada. Varias veces Platón nos recordó que en *la polis griega*, el control de la soberanía era fruto de varios años de educación formal que comenzaba desde el nacimiento y que este no podía ser nublado por las necesidades físicas de los apetitos de la condición humana.

Por otro lado, lo que se intenta afirmar es la total separación de la esfera privada y la pública, debían ser por completo mutuamente excluyentes. Esta relación antónima era esencial para que el pensamiento que permitía la liberación de ideas conscientes que favorecían el fortalecimiento de la sociedad griega.

De esta forma, la política constituía el libre ejercicio del pensamiento que permitía, a quienes eran miembros del gobierno, tener claridad sobre las decisiones que debían tomar sin las preocupaciones básicas de la condición humana. En otras palabras, el comer, el vestir, las propiedades y la familia, debían apartarse siempre para tener una concepción clara y separada de todo interés individual.

Sin embargo, entre la realidad de la política colombiana y la descripción platónica, existe una brecha colosal que deja como conclusión que el ejercicio de la misma, no sólo en este país sino también en varios lugares del mundo, sea un concepto totalmente utópico.

Esta afirmación es producto de la contrariedad entre el contexto del Congreso en Colombia y la *polis griega*, ya que el factor de la satisfacción de los "apetitos" de la condición humana ha abierto la posibilidad para que los senadores sean corruptos y, no siendo esto lo más grave, las decisiones legislativas, que son primordiales

---

<sup>1</sup> THOMPSON, John, La transformación de la visibilidad, pgs: 163-197

para la sociedad de nuestro país, deben ser aplazadas para dar lugar a extensas investigaciones que buscan judicializar este problema.

Ahora bien, para entender el vacío que existe entre el criterio de la política de Platón y lo que se conoce en Colombia, se debe desglosar a través de la luz impuesta por los escritos del compendio del "origen de las desigualdades entre los hombres" de Juan Jacobo Rousseau.

Básicamente, lo que Rousseau en sus escritos trata de esgrimir es la confirmación de las afirmaciones de Platón, pero con la diferencia de experimentar en carne propia la dicotomía entre lo correcto y lo incorrecto de sus premisas a través de la lucha entre clases, que no en su mayoría se generaron por principios económicos, que dieron origen a la necesidad frívola de destacarse entre los demás y estar en esa constante búsqueda de la superioridad.

De este punto hasta la actualidad, la política se ha visto viciada por el crecimiento constante de necesidades que el hombre se plantea. De esto es posible afirmar que la modernidad es un enemigo del libre ejercicio del pensamiento, por el mismo establecimiento de posibilidades de facilitar el estilo de vida del ser humano abandonando la condición que lo lleva a buscar esa satisfacción.

¿En qué beneficia esta brecha al lobista? Esos mismos "apetitos" descritos por Platón vienen convirtiéndose en aquellas cosas que los gobernantes de hoy en día valoran. Esto no siempre debe ser un favor económico, pero puede ser de índole personal, no visible, que le permite alcanzar sus objetivos.

Por ejemplo: los candidatos que aspiran a un cargo público, están prestos a recibir influencia de aquellos cabilderos que buscan subsidiar sus campañas. Aunque esto en Colombia no se ha reglamentado, les da la posibilidad de crear un compromiso para dar trámite a sus intereses en el Congreso a través de sus representantes.

En el carácter ético que se le pretende dar al cabildeo, este no puede ser visto como un elemento que propicie la corrupción en el país. Por el contrario, cumpliendo con parámetros de la política que establecieron los grandes filósofos, debe propenderse a que la política aleje la intención particular de lograr una satisfacción propia y que no se le dé el sentido de vehículo de compra de favores.

### 2.1 ANTECEDENTES

La historia del lobbying o cabildeo, se remonta al siglo XVIII en los estrados británicos de la época. El modelo bicameral, en el Reino Unido, ha permanecido durante toda su historia permitiendo que se genere el interés de influenciar las decisiones legislativas para conseguir una mayoría a favor.

Estas personas, aquellas dedicadas a dialogar con los políticos que pertenecían a la rama legislativa, se reunían muchas veces en privado en las residencias en el recibidor o "lobby" para tratar temas en detrimento de leyes que perjudicaban su sector productivo.

Sin embargo, la mayoría de las relaciones públicas de estas personas se desarrollaron popularmente en Norteamérica en el siglo XIX. Eran llamados más comúnmente como "Lobby Agents" quienes se encargaban de tratar con los parlamentarios del estado de Nueva York. Por su parte, también fue el comienzo de la estigmatización negativa de la actividad, puesto que se describía el lobby como "*el trono de la corrupción*"<sup>2</sup> por los sobornos que se recibían a cambio de favores políticos.

Por su parte, el cuarto presidente de los Estados Unidos, James Madison, publicó una serie de ensayos en el periódico "The Federalist Papers" donde defendía el rol de estos agentes sobre el ejercicio público. Básicamente aducía que este tipo de actividad le permitía tener razones de contrapeso al gobierno para complementar el debate político en lo que a lo legislativo concernía.

También se les otorgaba el conocimiento de información a la que los políticos muchas veces no podían acceder, cosa que les permitía realizar deliberaciones más apropiadas y con el estudio suficiente de antecedentes y hechos concretos. De esta manera, el ejercicio del cabildeo siguió siendo defendido por varios parlamentarios del país para usarse como fuente de primera mano de investigación concreta sobre temas de debate público.

---

<sup>2</sup> En torno al concepto de Lobbying. Muller Federico. [En línea]: avizora.com. Ensayo publicado el 18 de Marzo de 2008. [Consulta: 09 de Marzo de 2012].

Más adelante, el ejercicio del lobby en Estados Unidos tuvo que superar varias censuras, tal como sucedió en el estado de Georgia en 1877, y regulaciones no oficiales como la emitida en Massachusetts en 1890. Después de varias acciones legislativas y años adelante, la actividad alcanzó un nivel de reputación favorable con lo que se conoce como la "Federal Regulation of Lobbying Act" expedida en 1946, conocida como la "Ley Follette y Monroney" nombrada por sus autores.

Sin embargo, los orígenes del lobby dieron oportunidad a que la misma política de conflicto diera pie a intereses de territorios extranjeros. En Estados Unidos, se denominaba como "Foreign Agents" a toda persona que abogara por principios políticos de partidos de otros países. De todas formas, y a pesar de que se encontraban en medio de la Segunda Guerra Mundial, la FARA fue una regulación alterna a la (FRLA) que contemplaba todo intento de proselitismo publicitario de naciones europeas sin descartarlas.

## **22 THINK TANKS**

Aunque no atañen a la primera función del lobby como tal, los "think tanks" forman parte también de los orígenes de esta actividad. Estos "laboratorios de pensamiento" surgieron a mediados de la Segunda Guerra Mundial donde ya existían articulaciones de gobierno como leyes y constituciones, que necesitaban ser influenciados para permitir el favorecimiento de naciones extranjeras.

El objetivo de estos conglomerados era el de permitir el ingreso de ideales políticos, en audiencias de países enemigos, para generar opiniones adversas en contra de sus propios gobiernos. Esto a su vez, buscaba el fortalecimiento de los grupos de presión, que en muchas ocasiones, se convertían en fuerte influencia en la toma de decisiones respecto a un conflicto y la forma de reacción frente a una propuesta legislativa.

En Estados Unidos el rol de los "think tanks" es fundamental, puesto que son líderes de opinión en cuanto a normatividades que afecten o impacten a la sociedad de forma negativa.

Más a fondo, los "think tanks" son corrientes ideológicas, y de ahí deriva su término de "laboratorios de pensamiento", muchas veces con motivaciones filantrópicas, las cuales buscan influir en las decisiones del gobierno para lograr políticas que beneficien a la sociedad en diversos temas como: medio ambiente, seguridad nacional, salud pública y bienestar social.

De esta forma, los "think tanks" se convirtieron en vehículos potenciales que tienen trascendencia en la agenda pública para lograr la defensa, no de una organización, sino de un colectivo.

En los Estados Unidos, los "think tanks" se han registrado formalmente como organizaciones sin ánimo de lucro con una especialidad, esto significa que cada una de éstas es una corriente de pensamiento que defiende un solo objetivo. Algunos de estos grupos se dedican al control del ejercicio político y el monitoreo de funciones gubernamentales.<sup>3</sup>

Ahora bien, los "think tanks", en su relación con el lobby, iniciaron la práctica de influenciar al Estado, por medio de sus funcionarios para obtener un beneficio a cambio, ya sea la derogación de un ley, detrimento de un proyecto legislativo nocivo para una organización o rubro, evitar la competencia desleal, denunciar el clientelismo político y la obtención de buenas relaciones con los legisladores.

Sin embargo existen amplias diferencias entre el lobby, como actividad, con los think tanks. Mientras el cabildeo es 100% comercial y en defensa de los intereses de una organización, los think tanks están orientados a ser un vínculo entre la sociedad y el gobierno. Significa esto, en un sentido más amplio, que son colectivos que no sólo dirimen situaciones públicas con el Estado, sino que dan orientación a las comunidades con las que tratan para concienciar y mantenerlas informadas sobre las decisiones que toman los legisladores en los debates a diario.

Otra de las características más notorias de los think tanks es que, en su función de veedores autónomos públicos, tienen por lo general una infraestructura que les permite realizar publicaciones de libre circulación, organizar seminarios, conferencias y formar parte de mesas de debate en los medios de comunicación.

Finalmente, existe cierto riesgo dentro de estas corrientes, en vista de que son productores de contenidos que pueden afectar ampliamente a un funcionario público, una entidad gubernamental o ramas enteras del poder, tienen la fragilidad de ser comprados, chantajeados o vulnerados por el trabajo que adelantan.

### **23 ORÍGENES DE LAS NECESIDADES DEL LOBBY**

Como hemos visto inicialmente, la necesidad de realizar el ejercicio del lobby es básicamente el derecho a la defensa de intereses particulares de una organización, pero realmente: ¿Qué originó que las empresas contrataran personas que se dedicaran a esto o, si fue el caso, ex congresistas?

---

<sup>3</sup> Think Tanks y asesoramiento sobre políticas en Los EE.UU. McGann, James, Philadelphia, Pennsylvania. 1999.



## **24 LA PARTICIPACIÓN DE LOS EX CONGRESISTAS EN LA PRÁCTICA DEL LOBBY**

Anteriormente, el ejercicio del lobby era una actividad que hasta ese momento se empezaba a establecer. Para nada era normal que existiera un profesional dedicado a su práctica. Por el contrario, muchas organizaciones tenían la firme creencia de que los parlamentarios retirados eran las personas más aptas para ejecutar estas actividades estratégicas.

Esta preconcepción no era errada, muchos de estos, al tener tanto relacionamiento con las personas sentadas en las curules, sabían cómo dar trámite efectivo a sus intereses y beneficiar así a la organización que representaban.

Sin embargo, dejar que los mismos políticos fueran los que realizaran un relacionamiento tan íntimo podía ser a su vez un arma de doble filo ya que estos podían usar información en contra de su organización. En el peor de los casos, estos ex funcionarios públicos trabajaban siempre para el mejor postor.

## **25 UN RELACIONAMIENTO NECESARIO**

Como se citó en los primeros títulos, el ejercicio del lobby comenzó a suscitarse en finales de la Segunda Guerra Mundial por necesidades ideológicas previa a las comerciales. Sin embargo, a raíz de conflictos internacionales de tal envergadura, los países quedaron sumidos en gobiernos que buscaban generar una recuperación económica tangencial y rápida, cuestión que dejaba por fuera los intereses particulares de los gremios.

Las reformas económicas de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial tenían un tinte dictatorial, por ejemplo, el "Plan Marshall", el cual buscaba no sólo una recuperación a nivel mundial de la diplomacia, que sacrificaba la vulnerable autonomía industrial.

De esta forma, lo que las economías nacionales buscaban con los acercamientos al gobierno era frenar el sometimiento de sus resquebrajados estados financieros a países derrotados en Europa. Por tal motivo, las empresas norteamericanas fueron pioneras en crear la figura del lobista, en principio y comúnmente ejercido por ex parlamentarios, y la práctica del cabildeo como la defensa "legal" de los intereses particulares de las organizaciones que pudieron verse afectadas por la diplomacia posguerra.

Adicionalmente, es necesario destacar que a pesar de que las organizaciones se encontraban instaurando nuevos roles comerciales en un periodo posguerra, surge un nuevo interrogante: ¿Qué pasó con los mecanismos de participación ciudadana de los gobiernos democráticos?

En sumatoria a lo que se ha mencionado, la situación de los países y el debilitamiento de la diplomacia internacional afectó la actividad política a la que tenían derecho las organizaciones y más aún los ciudadanos. Es decir, los gobiernos participantes del conflicto querían olvidar lo que sucedió y entrar en un marco de unión global.

Por tal motivo, era una prioridad para las industrias de la época tener un aliado en el gobierno o una persona responsable que actuara como veedor, mediador y, cuando la situación ameritaba, fuera considerado como el consejero de los burócratas.

## 2.6 FEDERAL REGULATION OF LOBBYING ACT

La explosión financiera, en Estados Unidos, de la posguerra del 45 provocó que el Estado mayor promulgara una regulación, la cual pretendía frenar la corrupción de la actividad. Por tal motivo en 1946, John F Kennedy, uno de los presidentes más importantes e influyentes en la política norteamericana, definió a los lobistas como: técnicos expertos capaces de explicar temas complejos de una manera clara, argumentando a los congresistas las razones de las posiciones que defienden, con el objetivo de favorecer algún ideal particular.

Vale la pena aclarar que para esa época la mayoría de la actividad se sentaba en dos rubros: el sindical y las empresas netamente productoras que dependían fuertemente del gobierno. Por otro lado, los temas que abrían las agendas públicas contribuían a que los lobistas trataran asuntos como el manejo medioambiental, la seguridad, la protección al consumidor y el cuidado de la salud.

De esta forma la regulación definió la actividad como:

**"Artículo 307 como toda persona individual o colectiva "que por sí misma o a través de cualquier agente, empleado o de otras personas de cualquier manera que sea, directa o indirectamente, solicite, recaude o reciba dinero o cualquier otra cosa de valor para ser usada principalmente en ayudar [...] al cumplimiento de cualquiera de los siguientes objetivos: a) la aprobación o denegación de cualquier legislación por el Congreso de los Estados Unidos; b) influir directa o indirectamente en la aprobación o denegación de cualquier legislación por el Congreso de los Estados Unidos".<sup>4</sup>**

De esta forma, el cabildeo era una actividad política que debía ser vigilada estrictamente. Por tal razón, el gobierno de los Estados Unidos decidió, a través de la regulación, identificar a aquellas personas u organizaciones dedicadas a este ejercicio para controlar sus relaciones con los parlamentarios.

---

<sup>4</sup> Federal regulation of lobbying act.

Es de destacar que en la regulación se permite dar cierta cantidad de dinero a los políticos para facilitar los diálogos o beneficios requeridos de los intereses defendidos. Estos gastos fueron entendidos legalmente como costos de publicidad y relacionamiento público con personas encargadas, dentro de la rama legislativa en principio, para dar celeridad a todo diálogo y derecho de procesamiento de información antes de un debate en cámara.

Siendo así, el éxito de la norma estaba en la declaración contable, por parte de los lobistas u organizaciones, de los gastos legales permitidos para esta función pública. La regulación consistía en tener veeduría constante de sus actividades y a su vez cerciorarse de que no fuera un movimiento corrupto en el que los congresistas resultaran lucrándose inescrupulosamente.

La norma lo que proponía era la carnetización de todos aquellos que se dedicaban al ejercicio de la actividad. Por su lado, debían presentar declaraciones anuales de los gastos legales permitidos para el relacionamiento detallando como el monto, la razón (objetivos de las reuniones), a quien iba destinado y la fecha. Todo debía ser notificado a través de actas contables que permitieran el desglose y entendimiento por una comisión destinada para su evaluación.

Adicionalmente, era requisito que cada una de estas personas realizara una debida declaración de cuanto era el monto pagado como salario y la identidad del encargado que autorizaba los pagos nominales, notificar la dirección de residencia propia y la de su empleador.

Finalmente, las personas que recibían fondos de relacionamiento debían llevar el siguiente cuidado: 1. Una contabilidad detallada de los dineros recibidos y gastos en los que incurriera por la misma actividad citando debidamente de quien los recibía. 2. Entregar un informe trimestral de personas contribuyentes, no mencionadas anteriormente, que hayan abonado montos superiores a los 500 dólares. De todas formas, anualmente se realizaban auditorias en las cuales se le rendían cuentas, a los secretarios designados, de las actividades realizadas.

## **2.7 CRÍTICAS Y FALLAS A LA FEDERAL REGULATION OF LOBBING ACT**

En el año de 1991, la "Government Accountability Office" (GAO) realizó un estudio en el cual demostraba una notoria deficiencia de la ley: en primera instancia el 60% de las personas que fueron carnetizadas no daban razón alguna de sus actividades financieras. En segundo lugar, el 90% de los lobistas no registraron gastos, salarios, honorarios y/o comisiones. En un tercer nivel, el 95% jamás reportó gastos adjudicados o inherentes a publicidades realizadas o actividades específicas de relacionamiento público. Por último, sólo un 32% de las

declaraciones presentadas constaban de un número exacto demostrable en las leyes en las que había tenido intervención alguna<sup>5</sup>.

En el año de 1995, tras varios fallos se logró modificar parcialmente la regulación para mejorar los puntos débiles. Lo que se pretendía, en principio, era tener un conocimiento estricto de quienes eran las personas que ejercían esta actividad en el país.

Principalmente, los cambios que se presentaron en la regulación fueron los siguientes:

- Una clarificación más apropiada de aquellas personas que se denominaban como "lobistas" que ejercían la actividad del "lobbying".
- Establecer requisitos claros para el registro de los "lobistas" y de la presentación de informes demostrables por lo menos dos veces al año.
- Tener una claridad en el paralelo entre los lobistas que intervienen en asuntos públicos en defensa de intereses de partidos políticos extranjeros, los cuales deben registrarse según la F.A.R.A., mientras que los lobistas que representaban ideales privados extranjeros podían ser inscritos según la LDA.

Sin embargo, emitir una regulación efectiva al lobby es siempre una tarea de nunca acabar, puesto que a pesar de que se realizaron cambios estrictos en la anterior ley, se siguieron presentado anomalías en la presentación de reportes contables y la falta de interés de los secretarios por verificar la información que se contemplaba en los documentos que hacían parte de sus auditorías.

Por otro lado, dentro de la modificación LDA, varias empresas optaron por la contratación de ex congresistas para facilitar todo el proceso y las rutas de acceso a las personas que debían ser influenciadas, lo que se conoce más comúnmente como "revolving door". De esta manera la regulación perdía fuerza por los múltiples mecanismos para evadirla y el desinterés de controlar la actividad.

Finalmente, el ex presidente George W. Bush, firmó un decreto en el que, dada la preocupación de la contratación de ex senadores por parte entidades privadas, se le prohibía el ejercicio del lobbying por un año después de terminar de su mandato como funcionario público. Con esto, se frenó también que los congresistas, en vigencia, recibieran bonificaciones por parte de lobistas que correspondieran a más del 75% de su salario normal.

Este decreto impedía enfáticamente el pago de viajes de terceras personas y la financiación indebida de campañas políticas en debates que fueran difundidos en medios de comunicación. Aquellos lobistas, que hicieran tales contribuciones,

---

<sup>5</sup> Historia del lobby en los EE.UU. [En línea]. Lobbyingspain.com. (Consulta: 09 de Mayo de 2012).

debían registrarlas obligatoriamente a través de internet. Esta reglamentación que fue calificada por el presidente Obama como la más radical hasta el momento.

### 3 EL LOBBY EN COLOMBIA

---

#### 3.1 ORÍGENES DEL LOBBY EN EL PAÍS

En los últimos 500 años de América, la actividad económica pasó de una era en la que predominaba una comunidad primitiva y de recolección en cultivos a una época donde domina la industria y el capitalismo financiero. El interés del gobierno colombiano por producir café, petróleo, azúcar, tabaco, entre otros, se hicieron necesarios. Los empresarios obtuvieron altas ganancias e invirtieron en nuevas empresas agrícolas con el fin de exportar logrando presionar al Estado por la abolición del monopolio, encontrando afinidad con las ideas liberales<sup>6</sup>.

La exportación de productos en el siglo XIX fomentó las mejoras materiales para que no se perjudicara el comercio, por lo tanto, el Estado debía realizar: construcciones de vías que comunicaran a los diferentes pueblo por medio de los ferrocarriles y los camiones, una descentralización fiscal y un sistema de tarifas aduaneras; liberación de tierras para el libre mercado; creación de bancos y sistemas de crédito. Sólo con el interés de invitar a los extranjeros para que introdujeran métodos de producción .

La construcción del Canal de Panamá fue un verdadero desafío para Colombia, la falta de recursos no hacían sostenible el proyecto lo que causó la creación de estrategias para la intervención de Estados Unidos. La negociación se basaba en que se construiría el canal por un terreno de seis millas que iría de océano a océano; el país recibiría cincuenta millones de francos y después un millón trescientos mil anualmente. El Congreso no estuvo de acuerdo con las propuestas porque perjudicaría la soberanía del país y, en consecuencia, esta decisión ocasionó la independencia de Panamá .

---

<sup>6</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. Nueva Historia de Colombia. Bogotá, Colombia, Editorial PLANETA. 1989. Página: 70 y 152

<sup>7</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. Nueva Historia de Colombia. Bogotá, Colombia, Editorial PLANETA. 1989Página: 155

<sup>8</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. Nueva Historia de Colombia. Bogotá, Colombia, Editorial PLANETA. 1989 Página: 160

En el siglo XX, el presidente Pedro Nel Ospina (1922-1926), remplazo de Jorge Holguín, creó el Banco de la República, la Contraloría General y el Almacén Nacional de Provisiones por las recomendaciones de la misión estadounidense por Edwin Kemmer para mejorar las finanzas del país.

Alrededor de 1929, un grupo de comerciantes y banqueros relacionados con el gobierno propusieron la industrialización como eje central para el desarrollo económico. El progreso cambió la vida de los campesinos y se convirtieron en peones con malas condiciones de trabajo. Algunas personas inconformes organizaron gremios para presionar al gobierno y realizaron manifestaciones violentas. Sin embargo, el partido liberal notó que el Estado debía proteger y garantizar los derechos individuales y el bien común.

La Depresión del 29, aunque no alcanzó a afectar la economía que estaba en busca de mantener al café como producto insignia, permitió que muchos de los burgueses de la época fomentaran políticas proteccionistas y arancelarias para beneficiar al empresario nacional. De esta forma, fueron las grandes élites económicas del momento las primeras en hacer uso del relacionamiento público para proteger sus intereses.

Por su parte, fueron las relaciones internacionales las que permitieron que en Colombia, por temor al resquebrajamiento que había a nivel global, se empezara a buscar diálogos con el gobierno e influir en las decisiones en la imposición de impuestos que protegieran los mercados nacionales.

Sin embargo, a partir de estas alzas arancelarias, las grandes multinacionales extranjeras se interesaron también por acercarse al gobierno colombiano dando origen a prácticas de cabildeo con su propio Estado y con el presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934) quien se interesó en cooperar con las compañías norteamericanas para atraer capital estadounidense.

Dicho gobierno aceptó recomendaciones de la Embajada Norteamericana en cuanto a las políticas de comercio como la disminución de aranceles para importaciones de empresas de capital extranjero. Dentro de las industrias que se beneficiaron de estas negociaciones se encuentran la United Fruit Company, y algunas otras empresas petroleras<sup>9</sup>.

Tiempo después, durante el mandato de Eduardo Santos (1938 - 1942), haciendo un mal uso de las relaciones públicas, la United Fruit Company estuvo implicada en un escándalo de soborno a funcionarios del gobierno debido a la importancia del creciente mercado del banano en Colombia y por evitar control la plaga que tenía a los trabajadores de la multinacional al borde de una epidemia de Sigatoka Negra, causada por la acumulación de fruta podrida y en descomposición.

---

<sup>9</sup> KALMANOVITZ, Salomón. Nueva historia económica de Colombia. Bogotá, Colombia. Editorial Taurus historia. 2010.

Esta multinacional padecía una muy mala reputación, ya que desde tiempos remotos la planta de trabajadores se queja constantemente de malas condiciones laborales. Motivo por el cual se levantaron en protesta y se generó La Masacre de Las Bananeras, registrado en una de las obras del célebre nobel Gabriel García Márquez, el 5 de diciembre de 1928<sup>10</sup>.

En consecuencia, la Corte Constitucional, durante el último año de presidencia de Eduardo Santos, se vio en la obligación de presionar a la multinacional estadounidense a crear programas que combatieran dicha enfermedad en sus empleados y mejorar la calidad y el ambiente organizacional interno.

Este tipo de incidentes, abrieron importantes debates en los que se defendieron los derechos de los trabajadores y es el origen de la mal reputación del término cabildeo/lobby en Colombia.

### **3.2 LAS NECESIDADES DE REGULAR EL LOBBY EN COLOMBIA**

Si bien la actividad y ejercicio del lobby no es común en nuestro país, es una acción que varias organizaciones vienen realizando con objetivos no muy claros, procurando impactar positivamente en el negocio.

La práctica del lobby denota su importancia en Colombia, debido a que el gobierno necesita financiar sus proyectos por medio del cobro de impuestos a las industrias. Es decir, el arancel proviene del origen de un daño o de los usuarios de un bien o servicio público. Ejemplo de uso: si usted es usuario frecuente de las vías nacionales, lo más normal es el cobro a través de los peajes según las concesiones.

Estos impuestos se generan por los daños del comercio legal de productos nocivos para la salud, tales como el cigarrillo y el alcohol que perjudican a sus consumidores. De esta manera, estas tarifas son destinadas, por incidencia, a fondos de salubridad pública en los cuales se procura la construcción de hospitales y el fortalecimiento de la infraestructura. Sin embargo, varias de las empresas que comercializan estos productos se han visto obligadas a formar parte del Congreso, a través de sus cabilderos, por los excesos del gobierno en cuanto al cobro de estos aranceles.

Un ejemplo plausible de esto, fue la desvinculación de Bavaria de las curules del Congreso, puesto que desde hace varios años fueron conocidas sus disputas con los senadores que intentaban grabar mayores cantidades anuales sobre la venta de licor. Varios de estos parlamentarios, que se atrevían a entablar estas batallas

---

<sup>10</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. Nueva Historia de Colombia. Bogotá, Colombia, Editorial PLANETA. 1989

con los empresarios, corrían el riesgo de ser tumbados de su cargo<sup>11</sup>. Inclusive, habría que mirar con lupa a cuantos congresistas la multinacional SabMiller ha financiado en sus campañas políticas con intereses corporativos propios<sup>12</sup>. (Anexo del artículo El senador 103 dejó de ser Bavaria. El poder de lobby pasó a otras manos. Por, Cristina Vélez)

Desafortunadamente, no sería para nada un error afirmar que el lobby en Colombia fue iniciado con fines inescrupulosos, ya que muchas veces esta actividad seria de relacionamiento público es utilizada para la obtención de privilegios en la contratación, licitaciones con el Estado, los cuales han sumido al país en crisis de todo tipo.

Más allá de los temas que se han mencionado, el ejercicio del lobby se ha desarrollado en Colombia de forma artesanal y poco académica, desafortunadamente esta práctica aún no ha podido definirse como un rol autentico de una profesión específica, dado a que en el país varios abogados, relacionistas públicos, comunicadores sociales y hasta administradores de empresas lo ejecutan en diversas circunstancias por encargo de un directivo, fuere cual fuere el objetivo.

Otra afirmación válida, por lo menos en Colombia, es que el cabildeo no tiene bases científicas o académicas en el país para ejercerse como una profesión como muchos aseveran que lo hacen.

Aún así, los orígenes del lobby no rinden cuentas claras sobre el porqué de que varias profesiones ejerzan el cabildeo de forma esporádica. No sería nada irresponsable asegurar que las empresas todavía no tienen claro lo que una gestión de relacionamiento público como esta implica. En otras palabras, se puede juzgar que desde lo que ha sido la puesta en práctica del lobby, a lo largo de los años, se realiza para satisfacer necesidades comerciales, pero que no hay una estrategia clara que relacione las actividades ejecutadas con una justificación propia.

### **3.3 ANÁLISIS SOBRE LOS FALLOS DEL PROYECTO DEL LOBBY EN EL CONGRESO**

El Instituto de Ciencia Política - Hernán Echavarría Olózaga, ubicado en Bogotá, es el centro de pensamiento democrático y el observatorio legislativo.

---

<sup>11</sup> El senador 103 dejó de ser Bavaria. El poder de lobby pasó a otras manos. Cristina Vélez [En línea]. Lasillavacia.com. 25 de Junio de 2010 [Consulta: 12 de Marzo de 2012].

<sup>12</sup> Bavaria debate sobre si financiar o no a los candidatos en estas elecciones. [En línea]. lasillavacia.com. 4 de Noviembre de 2009. [Consulta: 12 de Marzo de 2012].



Se considera como el "tanque de pensamiento" del país, ya que ha realizado aportes decisivos en las medidas tomadas por entidades del poder público, gracias a sus estudios, recomendaciones y debates.

La regulación sobre lobby y cabildeo se encuentra en los boletines de seguimiento legislativo sobre la reforma política, y el estatuto anticorrupción. La necesidad de reglamentar este oficio es para que sea legítimo, más visible y transparente, sin embargo, no basta con esos parámetros, existe un conflicto de intereses.

El representante Alfredo Bocanegra promueve la iniciativa del ahora Ministro de Vivienda, Germán Vargas Lleras, impulsar el debate público, abierto y transparente frente a los colombianos. Reservándose opiniones al respecto, y abriendo discusión en la comisión sobre el capítulo 4 del estatuto de anticorrupción.

Durante el debate, se anunció la eliminación de los artículos 69, 71, 72, 73 y 74, donde se proponía el registro de cabilderos, los derechos, obligaciones y el acceso a la información.

El representante Alfredo Rafael Duque Zuleta apoya la integración de las normas para poder agilizar y darle viabilidad al proyecto que saldría de la Comisión.

El representante a la Cámara, Germán Navas Talero del partido Polo Democrático, consideró que los artículos 68, 69, 70 y 71 establecen que existe una discriminación contra las pequeñas empresas interesadas en la ley, que no tienen la capacidad económica para contratar un cabildero, que esté las 24 horas. Dando el ejemplo de un productor minorista de "panelistas" no podrá pagarle a un lobista, y sólo las grandes empresas podrán participar en la toma de decisiones.

Básicamente los parlamentarios de La U, Partido Conservador, Partido Liberal y Polo Democrático se basaron en que no existe equidad en la normativa, y es excluyente.

Otro punto de vista fue el del representante Humphrey Roa Sarmiento, donde expresó que aunque los artículos son genéricos y no específicos, serán las bases para que se empiece a reglamentar el lobby. Por tal razón, no apoya y da su voto negativo a los artículos propuestos.

El ex Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, reafirmó sus argumentos, y aclaró que no se restringirá el acceso de los ciudadanos para que den su opinión. Se pretende exigir un formulario de registro, para quien asiste frecuentemente al Congreso, y quiera intervenir en nombre de un sector, gremio, sindicato o empresa. Así, será más fácil de identificar a los profesionales del oficio.

La propuesta de Ley desapareció en la plenaria de la Cámara de Representantes, no avanzó por la agenda política, dándole prioridad a demás normativas. Se tendrá en cuenta la reglamentación en el Proyecto de Ley de la información.

La regulación de lobby enfrenta un conflicto de intereses, donde existen relaciones directas entre familiares de la empresa y los políticos, por esta razón, no quieren que salga a la luz pública.

Sólo se incluyó el artículo 72: *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.*

Actualmente, las plenarias del Congreso tienen acceso restringido por el tema del lobby. Esta prohibición es innecesaria, puesto que los lobistas y los políticos pueden reunirse en otros lugares.

### **3.4 LAS PROPUESTAS DE REGULACIÓN DEL LOBBY/CALBILDEO EN COLOMBIA**

El entonces senador Germán Vargas Lleras, autor de la regulación del cabildeo, propuso un modelo de control en 1995, el cual se basaba en registrar los cabilderos y el presupuesto de la actividad. Sin embargo, a pesar de que logró ser aprobada por varias sesiones de plenaria del Congreso, el proyecto no ha logrado superar todos los debates en las distintas cámaras.

Esta regulación ha sido presentada en varias ocasiones por ponentes tales como: el mismo actual ministro Germán Vargas Lleras, Claudia Blum, José Renán, Juan Martín Caicedo y Rodrigo Villalba sin éxito hasta el año de 2003. Hoy día, impulsado por el representante Simón Gaviria, radicado en la Comisión Primera.

Sin embargo, esta regulación no es distinta de la presentada en el Congreso de los Estados Unidos, razón por la cual muchos de los parlamentarios objetaron en contra aduciendo que sería una legislación que carece de compromiso y que estaba destinada al fracaso tal como en el país norteamericano.

Por su parte, los anteriores proyectos de ley, presentados por Germán Vargas Lleras y Simón Gaviria tuvieron que enfrentar dilemas irónicos que concluyeron en el olvido y posterior desecho de la reforma. Según Luis Eddy Acero Camacho, Director del Observatorio Legislativo de Ciencia Política, siendo este un debate tan caliente y tangencial, varias organizaciones hicieron influencia precisamente de sus cabilderos para diluir la ley aduciendo que restringía y vulneraba los derechos de pequeñas y medianas empresas.

Básicamente, la anterior propuesta exigía que las organizaciones tuvieran inscritas a las personas enviadas al Congreso, que presentaran más de una vez al año informes que evidenciaran los gastos "publicitarios y de relacionamiento". Y, no

siendo el último, pero si muy importante, las empresas debían estar auditando estas acciones contrastándolas con las anteriormente mencionadas. Desafortunadamente, sólo se puede especular sobre las cantidades que posiblemente estas corporaciones pudieron haber invertido para persuadir del detrimento de la misma.

Recientemente, el Estatuto Anticorrupción hizo público el artículo 61, en el capítulo IV, que reguló el cabildeo de forma escueta. Lamentablemente, para el Estado el ejercicio de la actividad es vista como una investigación que hace necesario recopilar información para empezar una indagatoria de tipo penal. El lobby, como estrategia del relacionamiento público, va más allá de la recolección de información, puesto que comprende diálogos, que arbitrariamente deben ser abiertos, en los que se afectan comunidades, gremios y públicos los cuales no hacen parte de esta.

Finalmente, la tarea de regular el lobby en el país no es algo que se pueda hacer a través de un artículo y mucho menos algo que deba discutirse inútilmente en los debates del Senado y la Cámara de Representantes, puesto que los proyectos jamás cumplirán con las expectativas de las organizaciones siendo inviables todo el tiempo. Sin embargo, si fuera el caso de que esta fuese aprobada debe poder garantizar el buen uso democrático y justo al que se tiene derecho.

## 4 PRECONCEPCIONES Y JUICIOS DEL EJERCICIO DEL LOBBY EN COLOMBIA

---

### 4.1 LA MALA REPUTACIÓN

Dentro de la investigación, varios de los entrevistados manifestaron, lo que a través de sus años de experiencia, han logrado a través del ejercicio de esta práctica, y lo que han visto que se ha convertido el cabildeo. La mayoría de ellos argumentaron que existe la necesidad de profesionalizar la actividad para facilitar la delimitación de un código ético que haga válido el denunciar alguna irregularidad.

*"En el país, hay empresas serias que realizan una excelente labor de lobby, sin embargo, hace falta la profesionalización. Hay compañías que realizan el cabildeo como una estrategia, no lo considero así, se debe tomar como una táctica que contribuye a cumplir el objetivo de una gestión"*<sup>13</sup>.

Por su parte, varios coinciden en que lamentablemente la práctica en nuestro país se encuentra "contaminada", puesto que los intereses individuales de parte de varios de los congresistas han impedido que el lobby se ejerza alimentando la mala fama que ya se le atañe. Dentro de esto, en el argot popular las personas del común asocian el cabildeo con una forma de soborno directa para dar trámite a la defensa de las organizaciones frente a temas arancelarios.

*"Ejercer este oficio requiere de capacidad de gestión para influir en un mecanismo legislativo, conocimientos técnicos del sector y fundamentos éticos. Sin embargo, en el país está "contaminado" por la corrupción y deshonestidad"*<sup>14</sup>.

Sin embargo, la coincidencia en cuanto al principal uso del lobby es notoria. El cabildeo parece el elemento más efectivo cuando de informar al gobierno se trata, puesto que los congresistas, al dar la lucha por un proyecto de ley,

---

<sup>13</sup> ENTREVISTA con Santiago Ocampo, Socio fundador de la consultoría Aljure & Ocampo asociados. Bogotá, Colombia. 25 de Marzo de 2012.

<sup>14</sup> ENTREVISTA con Gabriel Gallón, Director de proyección corporativa de ISA. Medellín, Colombia. 10 de Marzo de 2012.

frecuentemente suelen no informarse correctamente de las regulaciones, restricciones y prohibiciones que pretenden implementar ignorando los daños que le hacen a los diferentes rubros de la economía colombiana.

Para los gremios, las concepciones no son distintas. Aunque estas organizaciones son agentes oficiales de cabildeo en el país, muchas tienen claro que el Estado puede, en ocasiones, estar en contravía de lo que las empresas necesitan para avanzar en la economía de Colombia y a nivel internacional. La gran preocupación de estos conglomerados, no sólo es la de defender a un rubro completo, sino también abogar por aquellos que no pueden hablar por sí mismos y velar por la integridad en la competitividad global.

Desde otra óptica, es válido afirmar que el lobby puede ser considerado como un mecanismo de participación ciudadana. La contribución de la actividad consiste en brindar la información más oportuna y las opiniones de los productores del país. La generación de este tipo de integraciones, estimula una sinergia que, como fin último, da una gran garantía de que lo proclamado en la Constitución sobre Colombia es una realidad: la democracia.

*"Otros de los principios que poseen en general las organizaciones empresariales es la libertad de comercio. Ello facilita el comercio de bienes y servicios, brindando al país mayores posibilidades de desarrollo económico.*

*Los gobernantes no siempre poseen esta visión, por lo que la difusión y promoción de estas prácticas por parte de las organizaciones se torna imprescindible"<sup>15</sup>.*

De esta forma, la regulación del lobby es una tarea que en Colombia se ha quedado atrás, sin embargo es muy necesaria, puesto que, en casos como el Tratado de Libre Comercio, las relaciones entre el gobierno y la industria se tornan simbióticas si de velar por el crecimiento de la economía se trata. Por tal motivo, la transparencia juega un papel importante siendo un elemento fundamental para que la política deje de ser una utopía en el país.

---

<sup>15</sup> ENTREVISTA con Santiago Macció, Gerente gremiales cámara nacional de comercio y servicios del Uruguay, Bogotá, Colombia, 12 de Abril de 2012.

## 5 NECESIDADES DE LAS ORGANIZACIONES PARA EJECER EL LOBBY

---

### 5.1 ENTORNO ORGANIZACIONAL

*"En primera instancia, antes de comenzar a hablar de lobby, debemos aclarar cómo surge la necesidad para desarrollar esta actividad. El núcleo básico de toda economía es la empresa (pequeña, mediana o grande). La riqueza de los países se representa por la prosperidad de sus empresas.*

*Estas, para desarrollar sus actividades con normalidad, deben estar inmersas en un ámbito lo más estable posible. Pero en la realidad, existen factores (normas, acciones gubernamentales, políticas, mercado, presiones sindicales, entre otras), que influyen en el entorno y muchas veces lo transforman en perjudicial para el normal desarrollo de la empresa.*

*Es ahí donde surge la necesidad de la existencia de organizaciones empresariales (regionales o sectoriales) con el propósito de defender los intereses corporativos que representan".*

Lamentablemente, el entorno organizacional suele presentar hostilidades que no le permiten desarrollar su actividades, sean comerciales o de algún otro tipo, a plenitud. Por ende, existe la necesidad de tener un elemento que le permita negociar con todas aquellas amenazas externas mejores condiciones para continuar con su operatividad.

Varias de las personas entrevistadas coinciden en que la principal razón para hacer ejercicio de esta actividad es la de defender sus intereses o no dejar que estos mismos se vulneren.

*"El lobby se hace alrededor de los temas y problemáticas del país, es una manera de participar y relacionarse con el gobierno (Concejales, Congressistas, Ministerios, y Políticos) y con el poder ejecutivo frente a tribunales constitucionales. En todos los escenarios políticos, el lobby es muy particular. Además, la sociedad civil*

---

<sup>16</sup> ENTREVISTA con Santiago Macció, Gerente gremiales cámara nacional de comercio y servicios del Uruguay, Bogotá, Colombia, 12 de Abril de 2012.

*colombiana tiene poca incidencia, lamentablemente no tienen capacidad para a proponer acciones a propuestas concretas" .*

*"Respecto al lobby en el sector minero es necesario, impacta demasiado las decisiones que tome el gobierno. Por eso, la Cámara Colombiana de Minería ejerce este oficio"<sup>18</sup>.*

Por otro lado, de los entrevistados hubo quienes afirmaron que otras de sus acciones de lobby eran generadas cuando el Estado cometía errores en las legislaciones y no tenían suficiente información que le permitiera exponer, a través de los debates públicos, sus argumentos y que estos fueran válidos.

*"Estas reglas no son restrictivas para Crop, la relación de la empresa con los Congresistas se basa en brindar información con argumentos concretos y serios. Hay casos en donde los funcionarios públicos presentan una ponencia con poca información en los proyectos de ley"<sup>19</sup>.*

Más en concreto, existen rubros empresariales específicos que deben vigilar con atención la actividad legislativa, pues deben verificar que los proyectos de ley, para el entorno en el que se desenvuelven, se ajusten a la realidad y denunciar, si es preciso, algún incremento arancelario injustificado.

*"Particularmente, creo que el lobby debería ser más institucional. Me refiero a que esto no debería estar en manos de los ejecutivos, deberían ser los gremios únicos en ejercer esta práctica como voceros. Estos gremios representan los intereses colectivos de un sector con el sesgo natural, pero con interés más transparente a diferencia de<sup>20</sup> alguna empresa contrata a un lobista para realizar cosas concretas individuales" .*

He aquí la razón de ser de los gremios. Estas son organizaciones dedicadas al ejercicio del lobby propiamente. Muchas de ellas afirman que su función, aún más en periodos de Tratados de Libre Comercio, es el de velar por las debilidades de los sectores que el Estado no reconoce o ignora.

Sin embargo, también se encontró que, en el mismo caso de Tratados de Libre Comercio, existen empresas que, en vez de participar de gremios activamente para proteger sus desventajas, efectúan estrategias de cabildeo particularmente y

<sup>17</sup> ENTREVISTA con Pedro Santana, Presidente de la corporación Viva la ciudadanía. Bogotá, Colombia, 8 de Mayo de 2012.

<sup>18</sup> ENTREVISTA con César Díaz, Director ejecutivo de la cámara colombiana de minería. Bogotá, Colombia. 25 de Marzo de 2012.

<sup>19</sup> ENTREVISTA con Nuria Ascencio, Coordinadora de cuentas de Crop asuntos públicos. Bogotá, Colombia. 20 de Marzo de 2012

<sup>20</sup> ENTREVISTA con Guillermo Trujillo, Gerente general de FEDECAFE. Bogotá, Colombia 14 de Mayo de 2012

pueden realizarlo de forma directa o indirectamente. La razón, por la que estas organizaciones quieran ejecutar de esta forma las actividades de lobby, es la de cuidar su imagen corporativa y no incurrir en compartir posiciones que perjudiquen su ventaja frente a la competencia.

## 5.2 LA OPERATIVIDAD DEL LOBBY

Dentro de las entrevistas realizadas, muchos de los expertos abrieron el debate para definir si el lobby es una herramienta o una estrategia. Tratar de clasificar esta actividad es una tarea compleja, puesto que toda óptica, al no ser esto un elemento teórico, deja mucho espacio a la subjetividad.

*"El lobby es una actividad que se aplica por parte de la organización empresarial para influir eficazmente en el entorno en el cual se desenvuelve una empresa. Para ello, se define una estrategia para lograr con éxito el resultado esperado.*

*El diseño de la estrategia implica llevar a cabo una serie de etapas desde la identificación del problema, definición de posición, investigación, análisis del entorno (fuerzas a favor y en contra), conocimiento del proceso gubernamental, estudio de normativas, asesoramiento profesional, contactos con autoridades, es reuniones, visibilidad, publicidad, entre otros" .*

Es válido para muchos afirmar que se trata de un plan completo de comunicaciones, pues para expertos como: Marco Llinás, Leonardo Luengas, Gabriel Gallón y Nuria Ascencio, el lobby forma parte de un esquema. Tal como se sustenta en el caso de aplicación, el cabildeo es un elemento que integra el diseño de estrategias bien ejecutadas para la consecución de un objetivo.

*"Desde el punto de vista de la comunicación, el lobby es una buena herramienta y una responsabilidad porque debe proteger la identidad corporativa y la imagen. Como comunicador, y en lo personal, no haría lobby cuando le van a quitar el impuesto a los cigarrillos o en alguna ley que vaya en contra del bienestar de la sociedad"<sup>22</sup>.*

Por el contrario, asegurar que el cabildeo es una herramienta que proporciona una utilidad específica puede ser contemplada dentro del fin que representa para aquellos cuya actividad está definida por la defensa de un cliente y se restringe a una meta limitada.

---

<sup>21</sup> ENTREVISTA con Santiago Macció, Gerente gremiales cámara nacional de comercio y servicios del Uruguay, Bogotá, Colombia, 12 de Abril de 2012.

<sup>22</sup> ENTREVISTA con Santiago Ocampo, Socio fundador de la consultoría Aljure & Ocampo asociados. Bogotá, Colombia. 25 de Marzo de 2012.



Sin embargo, al definir el lobby como una estrategia se relaciona con un estudio cuidadoso y profundo de todas las fuerzas alrededor de la organización. Establecer el cabildeo simplemente como una herramienta limita el término a no estar concadenado a muchas más acciones que se pueden ejecutar al mismo tiempo.

Después de todo, la idoneidad del comunicador cobra importancia en este punto, pues en comparación con otras áreas profesionales, sólo este puede llevar a cabo la planeación de un objetivo organizacional en donde el cabildeo sea una estrategia para lograrlo.

### 6.1 DIFERENCIAS ENTRE CABILDEO Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS

El cabildeo es un proceso que tiene como objetivo principal realizar cambios específicos en un proyecto de ley, generalmente es abierto y público. Según Carlos Díaz<sup>23</sup>, es un proceso educativo que integra los saberes profesionales como prácticos, fomentando el trabajo en equipo con resultados a largo plazo. En conclusión, el cabildeo es un ejercicio de investigación, consenso y negociación.

Por su parte, el tráfico de influencias, según el Código Penal de Colombia en el libro segundo del título III, capítulo V, define como un mecanismo que se utiliza para obtener favores y beneficios de los servidores públicos ofreciendo dinero o dadas. A la persona descubierta, en este delito, se le dará prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e interdicción de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena principal<sup>24</sup>.

La diferencia entre estos dos términos es necesaria aclararla debido a que el cabildeo argumenta con conocimientos concretos y estudiados ante un proyecto que impactará en algún factor a la organización. En cambio, el tráfico de influencias se basa en el interés particular y en "comprar" las decisiones del gobierno.

### 6.2 CUANDO EL LOBBY DEJA DE SER LOBBY

Dentro del marco de esta investigación, muchas veces se pudo encontrar que el ejercicio del lobby siempre correrá riesgos de faltar a la ética, tanto profesional como humana. Por tal motivo, esta actividad tiene una mala reputación que la precede desde periodos entre guerra.

No obstante, no está exenta de poseer un código que le permita discernir lo bueno de lo malo en su praxis. Sin embargo, para poder dar un matiz ético es necesario

---

<sup>23</sup> DÍAZ Carlos. Ing. Msc. Director IDMA HUANUCO. ¿En dónde empieza y Termina la corrupción? Cátedra Transparencia por Colombia - Segundo semestre de 2004. Página 2 [En línea].

<sup>24</sup> [lpcolombia.org](http://lpcolombia.org). Segundo semestre 2004. [Consulta: 30 de Marzo de 2012].

<sup>7</sup> CÓDIGO PENAL COLOMBIANO. Libro segundo del título III, capítulo V

separar sus elementos, ya que por un lado tenemos al lobista como primer responsable y al político u organización con la cual se fomenta una relación.

Para realizar este análisis, se tomaron las opiniones dadas por las personas entrevistadas para esta investigación y se contrastó con los juicios de valor emitidos por Fernando Savater en su libro "Ética para Amador".

### **6.3 EL USO DE LAS PREBENDAS**

En primer lugar, Savater habla de las libertades y la política en una relación de garantía. Es decir, las autoridades, en vez de cuartar libertades, deben velar porque esta no sea violada para cada uno de los ciudadanos a su cargo. También significa que se debe instruir a la persona en la responsabilidad de no quitar dichas liberaciones por el mismo derecho que tiene propiamente el individuo.

*"Cuando nosotros nos acercamos a un congresista no lo hace buscando un beneficio particular y darle algún tipo de bien específico, lo hacemos porque afecta un tema de un cliente nuestro y le brindamos la información específica"<sup>25</sup>.*

Lamentablemente, el mal ejercicio del lobby ha sido manchado a través de intenciones lucrativas de parte de políticos que reciben prebendas, llámese dinero o propiedades materiales, a cambio de un favorecimiento propio de una organización.

En este tipo de acciones, con base a lo dicho por Savater y las opiniones de los entrevistados, es válido afirmar que no pueden llamarse bajo ninguna circunstancia lobby, puesto que incurre en una violación que no permite la libertad organizacional pues, dicho de una forma más popular, se compra una posición directa frente a un debate público, sin importar alguna otra, originándose así una competencia desleal. (*Véase caso de aplicación*).

### **6.4 VÍCTIMAS DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

En garantía de esas mismas libertades es necesario que los ciudadanos sean garantes de los derechos de otros. Cuando Savater hace mención de esta virtud no es sólo en su defensa, sino también en el hecho de ser justo y propender en que, en el caso de la competencia organizacional, siempre exista igualdad de condiciones para todos.

Esto, si se quiere ver de otra manera, es exigir que en un ambiente competitivo todas las empresas tengan iguales posibilidades de dar sus opiniones y/o posiciones al Estado. En este sentido, de no tener igualdad de condiciones, es

---

<sup>25</sup> ENTREVISTA con Nuria Ascencio, Coordinadora de cuentas de Crop asuntos públicos. Bogotá, Colombia. 20 de Marzo de 2012

deber de cada organización denunciar, pública y si es posible penalmente, a quienes actúen de esta forma, ya que incurren en la satisfacción de intereses particulares yendo en contradicción de esa búsqueda del bien común por la cual trabajan los políticos.

*"En el momento de asesorar a un cliente se requiere que esta empresa no tenga vínculos con contrataciones ilegales y no deben existir secretos entre nosotros. Si se llegara a dar el caso de encontrar una anomalía, denunciamos es parte de la obligación de los comunicadores"*<sup>26</sup>.

Ahora, con respecto a lo anterior descrito en el título "Consideraciones sobre el ejercicio de la política: el deber ser concebido en los clásicos de la filosofía de Platón" es válido afirmar que el fin de la política no es la defensa de intereses particulares ni mucho menos gregarios, ya que, resumiendo el discurso de Platón, la política fue concebida para dar un orden e igualdad y que los deberes y derechos no se vulneren por nadie ni a nadie.

De este modo, es responsabilidad del lobista hacer pública toda mala actuación de una organización que haga uso del "lobby" para estos fines y así permitir que la moral y el buen juicio eliminen este tipo de conductas individualistas.

## **6.5 EL IDEALISTA ROL DEL LOBBY EN UNA DEMOCRACIA CORRUPTA**

En primera instancia, es necesario denotar que el ejercicio del lobby es posible, en toda la extensión de su concepto, en entornos democráticos. Dicho de otra forma, esta actividad sería utópica mencionarla dictaduras fuere cual fuere su ideología política.

Sin embargo, en países como Colombia, donde se desarrolla una democracia, no es para nada un juicio afirmar que la corrupción es un elemento que atenta en contra de la misma. Lamentablemente, el lobista, al momento de ejercer su práctica, se encuentra con situaciones derivadas de esta problemática y varias veces no sabe cómo enfrentarla, nadie anteriormente se ha atrevido a escribir un código deontológico y es válido actuar bajo un razonamiento particular.

Como se definió anteriormente, la exigencia de prebendas inhabilita al lobista de alcanzar su objetivo, pero de ninguna forma esta clase de circunstancias podrá ser motivo para desistir de la misma. *"Bajo cualquier circunstancia, no se debe claudicar en la defensa de los intereses legales establecidos para el normal"*

---

<sup>26</sup> ENTREVISTA con Nuria Ascencio, Coordinadora de cuentas de Crop asuntos públicos. Bogotá, Colombia. 20 de Marzo de 2012

*desarrollo de las empresas. Si se deja libre el terreno, se facilita aún más el desempeño de prácticas corruptas e ilegales*<sup>27</sup>.

Propiamente dicho, la responsabilidad de esta actividad es la de continuar con el logro de sus objetivos, ya que cada organización hace uso de sus derechos al entablar una relación propia con un legislador. Si por el contrario este, en contravención de las normas del Estado, si se lucra de su posición incurre en una falta la cual debe ser denunciada.

El deber moral del lobista en denunciar no consiste en polemizar y "salpicar" a cuanto parlamentario se encuentre en corrupción, sino por el contrario, generar la conciencia de los deberes y derechos de las organizaciones frente al Estado, incitarlas también a ser veedoras del poder en Colombia y no temer a quienes nada hacen por el bien público.

## **6.6 EL ROL DE LOS GREMIOS EN LA ÉTICA DEL LOBBY**

Si bien, las organizaciones en Colombia, que ejercen esta práctica, desarrollan relaciones estratégicas para el logro de un entorno más favorable, no pueden dejar a un lado el hecho de que realizar cabildeo a través de los gremios hace más transparente esta actividad.

Aunque realizar lobby de manera independientemente no atenta contra la ética de este oficio, siempre deja abierta la posibilidad de incurrir en faltas en contra de la misma, pues de igual forma en la que existen razones de peso para no compartir el cabildeo de modo gremial, también existen razones que pretenden ocultar intenciones pretenciosas en circunstancias de mucha competencia.

*"Ello depende de la capacidad que posea la asociación. Existen organizaciones empresariales fuertes, que cuentan en sus estructuras, con profesionales expertos en negociación, en economía, en relaciones laborales, en actividades iac gremiales".*

A pesar de que el objetivo de esta investigación no es la de emitir un juicio en contra de las organizaciones en el manejo de su cabildeo, reconoce que esta actividad, por su complejidad y estructura, es una estrategia para la cual las empresas deben prepararse y tener el mayor control del relacionamiento que se ejecuta a través de la misma. El no tener mecanismos de supervisión de lo que se desarrolla, aún si se alcanzan las metas, quita todo profesionalismo al mismo ejercicio dejando a un lado la transparencia que con ahínco se debe garantizar.

---

<sup>27</sup> ENTREVISTA con Santiago Macció, Gerente gremiales cámara nacional de comercio y servicios del Uruguay, Bogotá, Colombia, 12 de Abril de 2012.

<sup>28</sup> ENTREVISTA con Santiago Macció, Gerente gremiales cámara nacional de comercio y servicios del Uruguay, Bogotá, Colombia, 12 de Abril de 2012.

Es aquí donde se reafirma la intención de establecer a los gremios, no sólo como facilitadores, sino también como garantes y veedores de la sana competencia que debe existir y de que no se incurra en un detrimento de la ya resquebrajada democracia colombiana.

## 6.7 LOS PARAMETROS ÉTICOS DEL LOBBY EN LA ORGANIZACIÓN

Las organizaciones deben tener límites éticos para su correcto funcionamiento en su entorno. Los códigos éticos contribuyen a una armoniosa convivencia y evitan que las acciones que se realicen incurran en las faltas graves, que perjudiquen a la persona y a la empresa. Cuando se ejerce el lobby, es necesario aplicar pautas, de lo contrario, tendería a llamarse tráfico de influencias.

*"Nosotros ejercemos el cabildeo de manera ética y legal, es un servicio que ofrecemos absolutamente transparente y visible, no escondemos información. Nuestra organización está regida por el código de ética de Estados Unidos y un código de conducta de la Embajada de Los Estados Unidos de América"<sup>29</sup>.*

Nuevamente, nos encontramos ante la subjetividad del cabildeo. Aunque, como anteriormente se ha expuesto, se ha tratado de regular esta práctica, la ética para esto forma parte de la moral propia y de códigos profesionales de cada uno. Por tal motivo, darle calificaciones a lo que se ha visto podría no serlo más válido en estos casos.

Sin embargo, recogiendo las opiniones de los expertos, podemos encontrar varios aspectos claros que delimitan lo que las organizaciones deberían considerar al momento de poner la estrategia del cabildeo en práctica.

*"En el caso de que algún funcionario de la compañía se reúna con un político o persona del gobierno, se debe diligenciar un formato donde se describe el objetivo del encuentro, a qué conclusión se llegó, y si se entregó algún obsequio que no sea mayor de 100 dólares. Este formulario se envía a la central de ética, que revisa mensualmente que se realizó. Si se tiene algo más que hablar con la persona, se debe informar al departamento para que tenga un consejo legal. De esta manera, la compañía Coca Cola se cuida y se mantiene regulada por la ética"<sup>30</sup>.*

Es válido, que las compañías tengan un área encargada de que el relacionamiento con el gobierno sea revisado constantemente. También, para las organizaciones es de bastante provecho que se realicen este tipo de supervisiones, puesto que de alguna forma, dado el caso de surgir una inconsistencia, la empresa podría

---

<sup>29</sup> ENTREVISTA con Leonardo Luengas, Consultor de Urdaneta Vélez Pearl & Abdallah abogados,

Bogotá, Colombia. 3 de Octubre de 2011.

<sup>30</sup> ENTREVISTA con Marcos Llinás, Gerente de asuntos públicos y de comunicaciones de FEMSA Colombia, Bogotá, Colombia, 23 de Febrero de 2012.

realizar un control que permita acabar con conductas perjudiciales para ella misma.

En contraste, aquellas compañías que no fijan su mirada en la ética de esta práctica corren el riesgo de dejar que cualquier persona juegue con su buen nombre. Probablemente, el impacto sea tan negativo que se hagan blanco de muchos periódicos y medios de comunicación que busquen información sensacionalista para "salpicar" a algún congresista.

*"En general al ejercicio del lobby en Colombia le falta regulación y transparencia.*

*Hay em<sup>31</sup> esas que se han autoimpuesto estándares éticos y cumplen principios pr éticos". (VÉLEZ, Cristina. El senador 103 dejó de ser Bavaria. El poder de lobby pasó a otras manos. En: lasillavacía.com. Bogotá, Colombia. 25 de Junio de 2010.)*

Finalmente, podemos decir con justa causa que, en Colombia, las organizaciones no pueden esperar a que el gobierno las regulen en aspectos como el cabildeo. No obstante, se hace necesario la reglamentación a nivel nacional. De todas formas, cumplir con parámetros éticos debe ser primero una auto-imposición que hable del mismo prestigio de la marca.

---

<sup>31</sup> ENTREVISTA con Cristina Vélez, ex periodista de lasillavacía.com. Bogotá Colombia. 22 de Marzo de 2012.

## 7 EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL LOBBY EJECUTADO POR EL COMUNICADOR SOCIAL Y PERIODISTA

---

### 7.1 DEFINICIÓN DEL LOBBY

*"Comunicación verbal con miembros del Congreso, en situaciones de trámites de leyes sin aprobarse, para dar información con el propósito de influir sobre las decisiones que pueden perjudicar a una organización o rubro específico"<sup>32</sup>.*

El ejercicio del lobby, en la mayoría de su extensión, es de carácter político. Aunque en algunos casos pueda ser ejercido en otros entornos, siempre conserva su esencia a través de la influencia de líderes de opinión o miembros del rubro para el cumplimiento de intereses organizacionales.

Aún así, existen profesionales que hacen ejercicio de esta práctica, para el logro de estos mismos objetivos, con metodologías distintas que pueden funcionar y ajustarse dando un buen resultado, pero que dejan de lado otros elementos de interés para la organización.

Por tal motivo, el ejercicio del lobby es una actividad compleja para la cual deben cuidarse varios aspectos entre los cuales se encuentran la inmersión en asuntos legislativos, el diálogo con comunidades y el relacionamiento con los distintos grupos de interés de la organización.

### 7.2 EJERCICIO PROFESIONAL DEL LOBBY

Durante la recopilación de la información pertinente, es necesario destacar que, en la mayoría de las entrevistas, se encuentra que el rol del lobista no estaba compuesto por un profesional específico, sea un abogado, un comunicador o relacionista público. También se denotó que el ejercicio de esta tarea era delineada por la persona encargada de dirigir estas actividades, sin tener un

---

<sup>32</sup> Alonso Piñeiro, Armando. El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macchi, 1992



marco teórico que le permitiera realizar un procedimiento bajo un *modus operandi* para el logro de los objetivos de su organización.

Con base en esto, es posible plantear una interrogante: ¿Existe la posibilidad de darle un marco profesional al ejercicio del lobby? Este debate es discutido entre tres profesiones, algunas con una amplia diferencia, permitiendo que el cabildeo sea practicado con distintos fines. En algunas ocasiones, el concepto es completamente diferente a lo que define el lobby.

Sin embargo, el relacionista público y el comunicador social pueden tener similitudes porque se basan en crear relaciones en las cuales, según sea la necesidad de la organización, beneficie a sus propósitos.

Por otro lado, en el presente documento se sostiene que el comunicador social puede ser equipado con las suficientes herramientas, tanto de relacionamiento público como de normatividades legales, para cumplir con objetivos empresariales.

### **7.3 IDONEIDAD DEL COMUNICADOR FRENTE AL RELACIONISTA PÚBLICO**

El lobby no es atribuido, como muchos pensarían, al relacionista público netamente aunque este sabe bien la ocasión oportuna para hacer este ejercicio. La Comunicación Social, en especial, el énfasis en comunicación organizacional se encarga en estimular la creación de acciones para fortalecer los vínculos con diferentes públicos.

Curiosamente, según lo reseñado en "El Libro de Oro de Las Relaciones Públicas", señala que el relacionista público debe estar en la capacidad de dar origen a noticias o provocar que los medios de comunicación estén interesados en publicar acerca de su organización. Esto, debe realizarse con la suficiente precaución de seguir un estricto código deontológico para no incurrir en falsedad de información y/o calumnias de algún tipo<sup>33</sup>.

El libro también afirma que el relacionista público necesita poseer experiencia en: técnicas de comunicación, publicidad, investigación de mercados, promoción de ventas, imagen corporativa y patrocinio. En contraste, estas habilidades deben ser desarrolladas por el comunicador social antes de su titulación, lo que causa una posición privilegiada para definir la profesión como la más adecuada para la práctica del lobby.

Por otro lado, según Edwuard Benarys, padre de las relaciones públicas, explica que esta profesión configura un área de las comunicaciones encargada de varios aspectos de la organización para mantenerla conectada con los públicos externos,

---

<sup>33</sup> BARQUERO CABRERO, José Daniel. El libro de oro de las relaciones públicas, Madrid, España. Editorial Gestión2000.com

siendo esta una herramienta para lograr objetivos, previamente planificados, que apunten al establecimiento de puentes que faciliten su operatividad<sup>34</sup>.

De este modo, es posible emitir como juicio que el relacionista público deriva sus conceptos de varias otras profesiones. En la práctica, estas dos áreas difieren claramente en el trato de la información con los públicos de interés, puesto que el comunicador social no sólo pretende relacionar a las partes interesadas, sino que también busca brindar la información pertinente para el logro de objetivos empresariales.

Sin embargo, no se niega que los egresados en relaciones públicas no sean el personal idóneo para llevar a cabo actividades de lobby, pero si se deja claro que estos requieren de conocimientos previos que un comunicador social ya posee como base.

#### **7.4 COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y ECONÓMICAS QUE EL COMUNICADOR DEBE TENER**

*"No debe ser una tarea específica de un comunicador o un abogado, el lobista debe precisar la información como un comunicador y manejar las normas como un abogado".*

Como se describió al principio del documento, las actividades de lobby en las organizaciones son ejercidas, en algunos casos, por abogados que se encargan de llevar litigios que afectan la reputación de la imagen corporativa, dar trámite a la influencia para derogar una ley que le impida operar con libertad y velar por la seguridad legislativa cuando el Estado desee emprender acciones legales en contra de ella.

Sin embargo, aunque muchas de las anteriores tareas son completamente válidas dentro de las funciones de un lobista, queda un cubrimiento muy escueto de las necesidades de la organización.

He aquí un pro y un contra entre las tareas ejecutadas por un abogado y las de un comunicador, frente a lo anteriormente mencionado, en un mismo entorno de práctica del lobby:

- a. A pesar de que es necesario abrir vínculos en el relacionamiento con senadores frente a leyes que se debaten, que afecten ampliamente a una organización, el abogado queda en amplia ventaja en comparación con el comunicador. El jurista tiene amplio conocimiento en el trámite de leyes en

<sup>34</sup> BLACK, Sam. ABC de las Relaciones Públicas. Madrid, Gestión, 2000.

<sup>35</sup> ENTREVISTA con Nuria Ascencio, Coordinadora de cuentas de Crop asuntos públicos. Bogotá, Colombia. 20 de Marzo de 2012

el congreso permitiéndole crear planes claros frente a las acciones a realizar en casos de derogatoria.

- b. El comunicador social está totalmente facultado para entablar investigaciones exhaustivas, a diferencia del abogado, sabiendo utilizar fuentes pertinentes para obtener la información suficiente que soporte, en un mismo caso de derogatoria o de ley en debate antes de su aprobación, la inviabilidad en el caso de que perjudique a su organización.
- c. El abogado tiene el suficiente conocimiento para salir en defensa de la organización en situaciones donde el gobierno emprende acciones legislativas en contra de ella o un gremio en general sabiendo con qué personas comunicarse para evitarlo y con la información pertinente.
- d. Con respecto al caso del literal C, el comunicador social aborda el problema de forma similar aunque, a diferencia del abogado, conoce todas las partes implicadas, las convoca a participar de una solución, presionada por una mayoría, dando la información oportuna en defensa de su organización.

Los literales anteriores dejan entrever que el comunicador social, a pesar de no estar lo suficientemente capacitado para manejar el trámite de leyes en el Congreso de la misma forma como un abogado, puede ser instruido con conocimientos que le permitan establecer un esquema para poder lograrlo.

Es decir, para que un comunicador social y periodista pueda suplir las necesidades relacionadas con el "*Lobby Organizacional*" que una empresa requiera, es necesario que esté formado con los siguientes conocimientos:

1. Conceptos básicos de Estado: es necesario que el comunicador social sepa a la perfección el correcto funcionamiento del gobierno, las ramas del poder, organismos del Estado y todas las instituciones, tanto oficiales como no oficiales, que regulan el ejercicio del poder en Colombia.
2. Nociones de legislación y trámite de leyes: para el comunicador es importante tener vasto conocimiento de la forma en cómo una ley es redactada, quienes pueden presentar ante el gobierno un proyecto de ley, los tipos de leyes que existen y la cantidad de debates, tanto en senado y cámara, para que se pueda sancionar un proyecto de ley.
3. Funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana: estos pueden ser herramientas que el Estado puede utilizar en contra de las organizaciones, según sea el caso, puesto que puede someter a escrutinio público la regulación de un rubro empresarial completo sin tener en cuenta opinión alguna.
4. Deberes y derechos de las Organizaciones: conocer a plenitud todas las responsabilidades de las empresas frente a las comunidades con las que

se relaciona, que pueden coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos comerciales y los derechos que estas tienen frente al gobierno.

5. Conocimientos de funcionamiento del aparato económico: entender el mercado local, nacional y regional, principales indicadores económicos (evolución de la moneda, inflación, índice medio de salarios, índice de precios al consumo, evolución del salario mínimo, negociación salarial) .

Teniendo estos conocimientos, el comunicador social podrá ofrecerle a las organizaciones un ejercicio de lobby más completo frente a los objetivos empresariales que se planteen. También estará en la capacidad de defenderla de cualquier amenaza, no sólo gubernamental, sino también de aquella que tenga origen en la competencia desleal por parte de otras compañías.

## **7.5 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN RELACIÓN CON EL EJERCICIO DEL LOBBY**

*"El comunicador social tiene una tarea importante, contribuye a que un tema complejo y poco conocido ingrese a la agenda pública. Además, la relación con los medios de comunicación es importante, nosotros necesitamos posicionar el tema en la agenda pública y en la política. Aunque muchas veces los medios de comunicación le dan importancia a cosas vanas, nosotros convocamos a los medios de comunicación para sensibilizar a la opinión pública. Debemos tener en cuenta que a los medios de comunicación les gusta el escándalo"*<sup>37</sup>.

Mediante los criterios de noticiabilidad, el comunicador social y periodista, que haga ejercicio del lobby, debe articular estrategias que apoyen los objetivos de su organización a través de la convocatoria a los medios de comunicación con el propósito de que estos le sirvan de plataforma para que el público conozca y sepa de la transparencia de sus intenciones.

Todos los medios de comunicación, son para el lobista un estandarte de todas las propuestas que al gobierno se presentan. Para apoyar lo que anteriormente se enuncia en la ética de este oficio, esto se presenta como la oportunidad de que todos los esfuerzos estratégicos sean vigilados y de esta forma se evite la corrupción que pueda existir.

Aunque este es un papel fundamental no puede ser el único. Existen muchos temas que dentro de la agenda pública en los medios de comunicación son ignorados. Por tal motivo, las estrategias de lobby deben estar siempre

---

<sup>36</sup> ENTREVISTA con Santiago Macció, Gerente gremiales cámara nacional de comercio y servicios del Uruguay, Bogotá, Colombia, 12 de Abril de 2012.

<sup>37</sup> ENTREVISTA con Pedro Santana, Presidente de la corporación Viva la ciudadanía. Bogotá, Colombia, 8 de Mayo de 2012.

acompañadas de este tipo de convocatorias a la vigilancia ciudadana a través de las cadenas de noticias y principales fuentes de información.

El objetivo de que las personas, aunque puedan no tener injerencia en estos temas, sean llamadas a dar su propio juicio no debe ser el de polemizar como anteriormente se describe. Este debe ser un ejercicio que evoque la costumbre de hacer público todo asunto que atañe al orden de la legislación estatal y provoque que los senadores y representantes se informen más al momento de votar o presentar algún proyecto de ley.

Por otro lado, no es difícil que los medios de comunicación presten este tipo de colaboración, siempre y cuando este se haga a través de una táctica que sepa llamar la atención con temas de gran relevancia. Todo esto, aunque parezca un juicio, realmente denota que varios sistemas informativos están llenando su agenda con noticias que escandalicen aún si son banales.

*"Hace pocos días, se publicó una noticia negativa titulada CON LA SALIDA DE DASANY DEL MERCADO, COCA COLA POTENCIARÁ A LA MARCA BRISA, el departamento de Asuntos Públicos y Comunicaciones tuvo que ejercer estrategias de lobby, aunque trataron de demostrar que no era cierto ese rumor, la periodista realizó ese reportaje. Por eso, es también importante mantener una relación con los líderes de opinión y medios de comunicación. Eso si nosotros evitamos caer en el tráfico de influencias, eso sí sería ilegal y algo corrupto, afectaría bastante a Coca Cola"<sup>38</sup>.*

Lamentablemente, algunos medios de comunicación no tienen información veraz sobre los hechos que desean informar, por ende el ejercicio del lobby debe comprender el relacionamiento con todos aquellos periodistas que, sin documentarse correctamente, amenazan la buena reputación de la marca y darles lo que necesitan saber sin tapujo alguno.

Finalmente, parte del análisis del entorno de la organización debe llevar al correcto relacionamiento de la empresa con los medios de comunicación especializados. En otros términos, corresponde a tener un mapa de relacionamiento que permita determinar a los periodistas, de las cadenas informativas, y plantear acertadamente las posibilidades de publicación de la información que necesitamos que la ciudadanía conozca.

---

<sup>38</sup> ENTREVISTA con Marcos Llinás, Gerente de asuntos públicos y de comunicaciones de FEMSA Colombia, Bogotá, Colombia, 23 de Febrero de 2012.

### 8.1 LA CRISIS FINANCIERA DE LA HARLEY DAVIDSON

En el siguiente caso de aplicación, esta investigación dará una muestra práctica sobre los conocimientos generados. De esta forma, lo que se busca es plasmar y utilizar propiamente argumentos que reafirmen la posición de la hipótesis generada.

En primer lugar, Harley-Davidson es una de las marcas de mayor reputación y tradición, no sólo en Estados Unidos, sino también en el mundo entero. A pesar de esto, no muchos conocen la difícil etapa que tuvo que enfrentar para llegar a ser lo que actualmente es y ha logrado posicionar en la mente de sus clientes y consumidores.

*"Sus "lobbies" en Washington también ayudaron; las tarifas de importación fueron incrementadas provisionalmente del 4 al 40 por ciento para motos japonesas: un gran respiro, que la única empresa norteamericana de motocicletas que quedaba necesitaba urgente para su recuperación"<sup>39</sup>.*

En la década de los 80's, la marca emprendió una carrera para rescatar de la bancarrota su negocio y, por todo lo que aconteció, la competencia pudo darse cuenta de que sus ejecutivos estaban dispuestos hacer lo que fuese necesario para llevar a cabo, no sólo una recuperación, sino todo un incremento en sus ventas a tal punto que lograran en poco tiempo el primer lugar en Estados Unidos.

Lo más notorio en este caso es la gran violación a la sana competencia entre distintas marcas. La recuperación tan rápida que tuvo Harley-Davidson se debe al incremento logrado por sus "lobistas" en los aranceles de las motos japonesas. Por otro lado, muchos podrían salir en defensa de esta compañía y argumentar que tal treta es válida para conservar la economía de la industria interna.

---

<sup>39</sup> SCHINWALD, Josef. El caso de Harley Davidson. [En línea]: gestiopolis.com. 21 de Agosto de 2002. Consulta: 3 de Mayo de 2012.

Sin embargo, en el caso que a través del lobby esto fuese una buena práctica, es el incremento de un 36% adicional en el arancel lo que deja muchas inquietudes, pues, al tener claro que la participación de cabilderos en el gobierno norteamericano hubiese sido demasiado raro, esta compañía logró monopolizar el mercado sin mucho esfuerzo, ya que tenía un equipo a su disposición con el que lograron los resultados obtenidos.

*"Visitar una planta de fabricación de motocicletas japonesa y hacer "lobby" en Washington por tarifas de importación fueron medidas arriesgadas de los ejecutivos de Harley en su intento de generar de nuevo rentabilidad y crecimiento para la compañía. Otras medidas, muy estratégicas fueron las campañas exclusivas de "marketing" y del diseño de la marca de la compañía. Estudios mostraron que aproximadamente el 75% de los clientes de Harley hicieron repetidas compras. Los ejecutivos reconocieron un patrón que sirvió para reiniciar la estrategia global de la compañía"<sup>40</sup>.*

Ahora bien, en las condiciones en las que se encontraba la organización antes de su recuperación, el simple hecho de conseguir el alza en los aranceles de la competencia no habría sido suficiente para lograr el éxito en ventas que reportaron. La cantidad de motos distribuidas necesitaban de un empujón que no podía salir más que de una estrategia bien articulada.

En una lectura más detallada del caso de aplicación, existen elementos que dan a entender la relación de los aspectos que dieron como resultado el gran incremento en ventas que salvó a la Harley-Davidson. Ya bien claro se tiene que se inició todo a través del relacionamiento con el gobierno, pero ese fue el apoyo que necesitaba la gran campaña de mercadeo que realizaron los nuevos dueños de la marca.

Con esto, se debe resaltar que la marca salió de una crisis que por poco la destruye convirtiéndose en la más respetada entre los motociclistas del país. Básicamente, aunque la estrategia de mercadeo fue brillante y dio increíbles resultados, convirtió gradualmente a sus motocicletas en un estilo de vida para todo aquel que adquiriera una de ellas. Aunque sus métodos de cabildeo no son para nada éticos, tuvieron a un equipo de comunicaciones al margen de todas estas actividades que les permitió esta acertada planeación.

Finalmente, para afirmar que fue un mismo equipo de personas las encargadas de planificar y ejecutar este procedimiento es necesario discriminar que hubo una estrategia que, a juzgar todos los movimientos y acciones, fue ejecutada por profesionales en comunicación. A esta conclusión es fácil llegar gracias a que, sumando las estrategias utilizadas, la compañía sabía que no era suficiente la negociación del incremento arancelario para la competencia extranjera

---

<sup>40</sup> SCHINWALD, Josef. El caso de Harley Davidson. [En línea]: gestipolis.com. 21 de Agosto de 2002. Consulta: 3 de Mayo de 2012.

apoyándola, a partir de estrategias de mercadeo, comunicación y publicidad al limpiar la mala reputación de las motocicletas, que eran de baja calidad, y que esto no afectara la recuperación que se podía lograr.

Con todo lo anterior, es posible afirmar que el comunicador social, sin demeritar el derecho o las relaciones públicas, es el profesional más idóneo en las organizaciones para llevar a cabo planes de comunicación que utilicen el cabildeo como una de sus estrategias.



### **CLARIDADES FRENTE AL LOBBY**

- El lobby es una actividad estratégica de relacionamiento para cualquier clase de organización, este ayuda a cumplir los objetivos empresariales. También, se debe ver cómo parte de la gestión de reputación corporativa ya que se basa en relacionarse con el público de interés para la industria.

En varias de las opiniones de los expertos, muchos no tienen claro lo que el lobby es organizacional. Frente a esto, las preconcepciones antes prescritas dejan entre ver la preocupación de muchos por llevar una norma ética dentro de sus actuaciones.

El lobby, entiéndase también como cabildeo nuevamente, comprende un margen de acción netamente político, puesto que clasificarlo dentro de otros contextos sería terreno de las relaciones públicas, en un sentido estricto.

Por su parte, el lobby es una estrategia que pertenece completamente a las organizaciones. Erróneamente, muchas personas caen en el cliché de calificar como cabildeo todas las acciones adjudicadas a una causa social por el hecho de entablar relaciones con congresistas. Sin embargo, lo anterior pertenece simplemente a un conjunto de tácticas emprendidas por un colectivo y se debe entender como un mecanismo de participación ciudadana o simplemente presión social.

No obstante, lo anterior podría llamarse lobby, sí y sólo sí, se conforma una organización sin fines lucrativos que constituya una razón social dedicada a esa causa. De esta forma, todas las actividades sociales podrán emprender una estrategia de cabildeo con un fin corporativo a favor de un cliente que, para el caso de una idea comunitaria, sería la sociedad que se defiende o por la cual se trabaja.

### **PERFIL DEL COMUNICADOR FRENTE AL LOBBY**

- El comunicador social, dentro de una organización debe estar capacitado con conocimientos suficientes para ejercer esta actividad y poder suplir las

necesidades corporativas a plenitud. A pesar de este carácter lógico, la investigación encontró que las personas que se encuentran en práctica de este oficio requieren complementarse con otros profesionales.

De esta forma, los conocimientos necesarios para desarrollar esta estrategia exitosamente resultan de la mezcla de los diferentes entornos alrededor del ruedo político. Entre estos se encuentran: conceptos de Estado, aprendizaje del funcionamiento del aparato gubernamental, nociones de redacción y presentación de proyectos de ley, planes de comunicación, estrategias de mercadeo y desarrollo de la economía en el país.

- Aunque las organizaciones, dentro de las que participaron de esta investigación, siguen un código ético, es necesario que en Colombia se regule esta actividad propiamente.

Pese a esto, existen organizaciones en el país cuya conveniencia no está en la misma regulación que se necesita. Lamentablemente, la legislación colombiana se ha tardado bastante tiempo en expedir una ley que permita poner fin a las conductas irregulares que dan espacio a la corrupción. Como se estableció anteriormente, sólo en este caso, el lobby es una herramienta que le permite a los legisladores lucrarse indebidamente de su actividad, puesto que, al no estar reglamentada, no hay ningún riesgo de incurrir en una ilegalidad que de campo a un trámite a una sanción o una condena.

Por tal motivo, la ética de las organizaciones debe estar presentes en todo tiempo en el que se haga ejercicio del este tipo de relacionamiento. Corresponde a una moral propia no esperar a que el Estado lo regule para que este sea puesto en práctica, ya que juzgar a las grandes corporaciones por no establecerlo anteriormente también es válido.

A las personas encargadas del cabildeo corresponde resaltar que tener un compromiso ético da cumplimiento a la propia deontología profesional. Bajo ninguna circunstancia el lobista puede desarrollar estrategias de este tipo sin criterio alguno, así su organización no las tenga, puesto que sería incurrir en una falla de la misma gravedad.

A parte de todo lo anterior y como se creía comúnmente, el ejercicio del lobby merece una categorización profesional, puesto que apunta a la satisfacción de necesidades organizacionales válidas dentro de un entorno hostil.

## **EL NUEVO COMUNICADOR SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE LA SABANA**

- A partir de esta investigación, se deja la sugerencia abierta, para que la facultad de comunicación de la Universidad de La Sabana, revise en detalle el documento e incluya dentro del pensum académico materias que capaciten a cabalidad a los estudiantes para ejercer el cabildeo de forma profesional y ética.

Por su parte, el oficio neto de las relaciones públicas no existe en el país, puesto que sólo en dos universidades se ha implementado esta rama de la comunicación, pero mezclada con otras áreas. Por esto, es válido afirmar que a la facultad de comunicación sería un beneficio darle más relevancia a este tipo de ámbitos profesionales e incluirlos en un solo pensum dándole más herramientas a sus egresados.

También es necesario resaltar que el lobby no puede ser entendido desde el ámbito organizacional, sino que también debe comprenderse desde la comunicación política y deontológica que mezcla fundamentalmente a estas ramas.

- Como se estableció en el documento, las necesidades de la organización frente al lobby no sólo se encaminan al logro de objetivos lucrativos o netamente comerciales, sino también a la defensa de sus derechos y a informar al Estado en aspectos en donde desconoce o ignora los efectos de sus proyectos de ley a futuro.

Las organizaciones deben comprender que el lobby es una estrategia que debe ser resultado de una investigación que permita establecerlo como una acción efectiva frente al gobierno. Para esto, el documento sostuvo que el comunicador social es el profesional más idóneo para el desarrollo de planes de comunicación que alcancen a plenitud los objetivos.

Finalmente, sea quien ejerza el lobby al interior de una organización, adquiere siempre un compromiso de responsabilidad social con el país. Todo cabildeador es un veedor que debe estar siempre al tanto de todas las irregularidades que se encuentre en el camino. Dicho en otros términos, es la persona más competente para percibir y evidenciar las ocasiones en las que un parlamentario incurre en el error de recibir prebendas.

Al hacer esto, contribuye en dos aspectos esenciales: 1. Corrobora en la tarea de dignificar la política en Colombia, puesto que se convierte en elemento clave para denunciar la corrupción en el país. 2. También

establece una garantía que da al ejercicio del lobby un carácter de transparencia y una participación activa del poder.

### ***LAS ACCIONES DEL PROYECTO DE LEY EN LA PLENARIA DEL SENADO Y LA CÁMARA***

- Desafortunadamente, la plenaria del congreso al hablar de un tema tan álgido como lo es la raíz de la corrupción del servicio público, jamás encontrará una solución que finalice con este problema. Siendo el cabildeo una estrategia fácil de utilizar constantemente, es extremadamente utópico que en el futuro pueda ser regulada.

En Colombia, la gente del común poco sabe de lo que se fragua detrás de los debates por parte de las organizaciones para garantizar sus intereses. Por su parte, el relacionamiento con los congresistas no debe ser siempre algo planeado, sino que es fruto de una amistad, dentro de las empresas, cultivada con dineros de la misma. Básicamente se convierte esto en una cadena de favores.

Los proyectos de ley presentados por el ahora ministro de vivienda Germán Vargas Lleras y el expresidente de la cámara de representantes, Simón Gaviria, son claras muestras de como el mismo cabildeo irónicamente tumbó la reforma planteada. Gracias a lo anteriormente descrito, la conveniencia de una regulación fue puesta en evidencia y la mayoría que se ha lucrado a través de esta actividad verá esto como idealista y hasta ridículo.

Finalmente, del artículo 61 del capítulo cuarto del Estatuto Anticorrupción se puede decir que simplemente es una valiente afirmación creer que con eso es más que suficiente para regular esto, pues de leerse detenidamente este pequeño párrafo no entiende la actividad del cabildeo bajo ninguna circunstancia.

## **GLOSARIO**

**ARANCEL:** 1. m. Tarifa oficial que determina los derechos que se han de pagar en varios ramos, como el de costas judiciales, aduanas, ferrocarriles, etc. (RAE.es. Definición de Gremio. [En línea] rae.es. (Consulta: 3 de Junio de 2012).

**CABILDEAR:** 1. intr. Gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación. (RAE.es. Definición de cabildear. [En línea] rae.es. (Consulta: 31 de Mayo de 2012)

**COMUNICADOR SOCIAL:** 2. Adj. Dicho de una persona con una actividad pública: Que se considera capacitada para sintonizar fácilmente con las masas. (RAE.es. Definición de cabildear. [En línea] rae.es. (Consulta: 24 de Julio de 2012)

**CORRUPCIÓN:** 4. f. Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. (RAE.es. Definición de Corrupción. [En línea] rae.es. (Consulta: 3 de Junio de 2012).

**DEONTOLOGÍA:** 1. f. Ciencia o tratado de los deberes. (RAE.es. Definición de Deontología. [En línea] rae.es. (Consulta: 3 de Junio de 2012) Ciencia relacionada con la ética profesional y el buen proceder de la servidumbre.

**GACETA**<sup>1</sup>: 1. f. Publicación periódica en la que se dan noticias comerciales, administrativas, literarias o de otra índole. (RAE.es. Definición de Gaceta. [En línea] rae.es. (Consulta: 31 de Mayo de 2012)

**GREMIO:** 1. m. Corporación formada por los maestros, oficiales y aprendices de una misma profesión u oficio, regida por ordenanzas o estatutos especiales. (RAE.es. Definición de Gremio. [En línea] rae.es. (Consulta: 3 de Junio de 2012).

**LOBBY DE APOYO:** Incentiva a la comunidad y medios de comunicación para darle importancia a un tema. Se utilizan estrategias pedagógicas para crear una red de solidaridad en la ciudadanía. (METODOS Y HERRAMIENTAS DEL LOBBY. Fases del lobby. [En línea] Bcn.cl. (Consulta: 04 de junio de 2012)

**LOBBY POLÍTICO:** Se refiere al diálogo sobre la aprobación de leyes con los actores políticos con el fin de que tengan en cuenta la posición o manifestaciones. (METODOS Y HERRAMIENTAS DEL LOBBY. Fases del lobby. [En línea] Bcn.cl. (Consulta: 04 de junio de 2012)

**LOBBY TÉCNICO:** Se define como una acción que se realiza cuando el proyecto de ley fue aprobado. (METODOS Y HERRAMIENTAS DEL LOBBY. Fases del lobby. [En línea] Bcn.cl. (Consulta: 04 de junio de 2012)

**LOBBY:** 1. m. Grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses. (RAE.es. Definición de lobby. [En línea] rae.es. (Consulta: 31 de Mayo de 2012)

**MODUS OPERANDI:** (Loc. lat.; literalmente, 'modo de obrar').1. m. Manera especial de actuar o trabajar para alcanzar el fin propuesto. (RAE.es. Definición de Modus operandi. [En línea] rae.es. (Consulta: 3 de Junio de 2012)

**PREBENDA:** 4. f. coloq. Oficio, empleo o ministerio lucrativo y poco trabajoso. (RAE.es. Definición de Prebenda. [En línea] rae.es. (Consulta: 3 de Junio de 2012).

Publicación utilizada en el congreso para informar a la ciudadanía estado de trámites de proyectos de ley.

**RELACIONES PÚBLICAS:** Las Relaciones Públicas son un conjunto de acciones de comunicación estratégica coordinadas y sostenidas a lo largo del tiempo, que tienen como principal objetivo fortalecer los vínculos con los distintos públicos, escuchándolos, informándolos y persuadiéndolos para

lograr consenso, fidelidad y apoyo de los mismos en acciones presentes y/o

ones

futuras .

Va orientada a conseguir la credibilidad y confianza de los públicos mediante gestiones personales, utilizando diversas técnicas de difusión y propagación, informando a tiempo y en el momento oportuno, sobre las personas u organizaciones para modificar o potenciar sus actitudes y acciones<sup>42</sup>.

**RELACIONISTA PÚBLICO:** 1. Adj. Actividad profesional cuyo fin es, mediante gestiones personales o con el empleo de las técnicas de difusión y comunicación, informar sobre personas, empresas, instituciones, etc.,

<sup>41</sup> MARTINI, Natalia. Definición de relaciones públicas. [En línea] rppnet.com.ar. (Consulta 25 de Mayo de 2012).

<sup>42</sup> BARQUERO CABRERO, José Daniel. El libro de oro de las relaciones públicas, Madrid, España. Editorial Gestión2000.com

tratando de prestigiarlas y de captar voluntades a su favor. (RAE.es.  
Definición de cabildear. [En línea] rae.es. (Consulta: 24 de Julio de 2012)

**THINK THANKS:** pueden ser organizaciones de personas o instituciones no gubernamentales que se encargan de investigar, sobre determinados temas según sea su propósito, para informar al Estado al momento de ejecutar un proyecto de ley y debatirlo.

## **BIBLIOGRAFIA**

Ainsworth, Scott H. (2002): *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*, New York and London.

Alonso Piñeiro, Armando. *El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macchi, 1992

Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Finalist for the 2004 Lionel Gelber Prize. 2006

Aranguren Margarita, *Sociedad Civil Global y Política Internacional*, Oasis, 2006.

Avner, Marcia (2002): *The Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations. Shaping Public Policy at the State Level*, Saint Paul.

BARQUERO CABRERO, José Daniel. *El libro de oro de las relaciones públicas*, Madrid, España. Editorial Gestión2000.com

Bavaria debate sobre si financiar o no a los candidatos en estas elecciones. [En línea]. [lasillavacia.com](http://lasillavacia.com). 4 de Noviembre de 2009. [Consulta: 12 de Marzo de 2012].

BLACK, Sam. *ABC de las Relaciones Públicas*. Madrid, Gestión, 2000.  
Carlos Salazar Vargas, *Las Políticas Públicas*, Pontificia Universidad Javeriana, Colección Profesores n 19. 1999

Carolina Moisés M, Julio Cesar Daza H., *El Cabildeo y su Incidencia en la Democracia Participativa*, Tesis de Grado Universidad Javeriana, 2003

CASO DE APLICACIÓN: SCHINWALD, Josef. *El caso de Harley Davidson*. [En línea]: [gestiopolis.com](http://gestiopolis.com). 21 de Agosto de 2002. Consulta: 3 de Mayo de 2012.

Clavel, J.D.: (1991). *La negociación diplomática multilateral*, FCE, Mexico

DÍAZ Carlos. Ing. MSc. Director IDMA HUANUCO. *¿En dónde empieza y Termina la corrupción? Cátedra Transparencia por Colombia - Segundo semestre de 2004*. Página 2 [En línea]. [lcpcolombia.org](http://lcpcolombia.org). Segundo semestre 2004. [Consulta: 30 de Marzo de 2012].



El senador 103 dejó de ser Bavaria. El poder de lobby pasó a otras manos. Cristina Vélez [En línea]. Lasillavacia.com. 25 de Junio de 2010 [Consulta: 12 de Marzo de 2012].

En torno al concepto de Lobbying. Muller Federico. [En línea]: avizora.com. Ensayo publicado el 18 de Marzo de 2008. [Consulta: 09 de marzo de 2012]. Goldstein, Kenneth M. (1999): Interest Groups, Lobbying and Participation in America, Cambridge.

Historia del lobby en los EE.UU. [En línea]. Lobbyingspain.com. (Consulta: 09 de Mazo de 2012).

Jacqueline Nonon, Michel Clemente, Europa y sus Pasillos, Edt Marcombo S.A. 1993

José Enrique Alvarez Ciricillo, Fremantle, Hamburg - "International Negotiations: A Cultural Perspective An invaluable article on cross cultural negotiation

KALMANOVITZ, Salomón. Nueva historia económica de Colombia. Bogotá, Colombia. Editorial Taurus historia. 2010.

Kissinger, Henry (1994) La Diplomacia, México: Fondo de Cultura Económica.

MARTINI, Natalia. Definición de relaciones públicas. [En línea] rrpnet.com.ar. (Consulta 25 de Mayo de 2012).

SAVATER, Fernando. Ética para amador. Barcelona, España. Editorial ARIEL S.A. 1998.

Think Tanks y asesoramiento sobre políticas en Los EE.UU. McGann, James, Philadelphia, Pennsylvania. 1999.

Thompson, John B. Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación. Barcelona, España. Editorial Paidós. 1998

TIRADO MEJÍA, Álvaro. Nueva Historia de Colombia. Bogotá, Colombia, Editorial PLANETA. 1989

MEJIA, Germán. Colombia consultor temático. Bogotá, Colombia. Editorial PLANETA. 1997.

Vélez, Cristina. (2010, Junio, 25) El senador 103 dejó de ser Bavaria. El poder de lobby pasó a otras manos. La Silla Vacía.

## TRANSCRIPCIÓN DE LAS ENTREVISTAS

**3 de octubre de 2011**

### **Entrevista con Leonardo Luengas, consultor de Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados:**

Empecemos por presentar la firma Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados, esta organización colombiana de abogados fue fundada en el año 2000, quien fue pionera en el campo del cabildeo. Sus socios fundadores son Ricardo Urdaneta, Luis Guillermo Vélez (quien actualmente ocupa el cargo de superintendente de sociedades y vendió sus acciones para aceptar el puesto), William Pearl (político de la Universidad de los Andes), y Martha Abdallah (Abogada de la Universidad de los Andes).

La organización cuenta con una adecuada infraestructura, un código de ética y normas de conducta para que el oficio sea transparente y honesto. Es reconocida por su reputación en el país, y brinda al cliente sus servicios especializados como el cabildeo y la asesoría en asuntos públicos.

Leonardo Luengas, abogado de la Universidad Externado de Colombia con diplomado en técnicas legislativas y asesoría jurídica en la Escuela de Alto Gobierno Escuela Superior de Administración Pública, es el consultor de Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados. El abogado tiene 15 años de experiencia en el campo del lobby, y se caracteriza por la transparencia, la verdad y la ética en su labor.

Asegura que las razones que tienen las organizaciones para decidir realizar cabildeo con los congresistas, se basa en dos pilares fundamentales: la información, puesto que cualquier organización del sector empresarial necesitan conocer y saber qué pasa en el congreso; y el nivel de impacto que tiene que ver con el grado de beneficio o afectación de una norma para la empresa. Vale la pena aclarar que no sólo tienen que estar relacionados con el congreso, también con la rama ejecutiva; no pueden negociar con la rama judicial (jueces), porque sería delito.

El lobista puede llegar a ser relacionista público, pero para que un relacionista público sea lobista necesita de estudios. Considero que cualquier persona puede llegar hacer cabildero, pero sugeriría que tenga conocimiento y ética en este oficio.

Los clientes de Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados son tanto de nivel nacional como multinacionales, algunos de ellos son Aso bancaria, Grupo Aval, Kokoriko, Crepes & Waffles, Aso fondos, Aso fiduciarias, Microsoft, entre otros. En nuestra página web [uvpa.net](http://uvpa.net) se encuentra la lista.

Nosotros ejercemos el cabildeo de manera ética y legal, es un servicio que ofrecemos absolutamente transparente y visible, no escondemos información. Nuestra organización está regida por el código de ética de Estados Unidos y un código de conducta de la embajada Americana. Digamos, si el cliente llegara a contratar nuestro servicio, y en mitad del proceso nos dice que "compremos" a un congresista, damos por terminado el contrato.

Considero que un lobista debe andar con la verdad, ser honesto, tener una buena conducta y ética como en cualquier profesión.

Lamentablemente, Colombia no tiene código de ética para el cabildeo, los únicos que tienen son Estados Unidos, Chile y Argentina. El cabildero que está fuera del marco de lo ético y de lo legales el que pide y ofrece dinero a los congresistas, "eso no es un ético cabildeo". Estos malos cabilderos son los que afectan la imagen de los lobistas éticos. Nunca he presenciado un cabildero no ético, pero si se diera la oportunidad no dudaría en denunciarlo.

Nuestra organización ha rechazado realizar el relacionamiento de una organización por factores que trascienden los valores de su organización, nosotros no recibimos a cualquier empresa. Los clientes deben cumplir unos requisitos. Por ejemplo, Fasecolda -Federación de Aseguradores Colombianos- fue rechazada por nosotros, porque simplemente choca con los intereses de Aso fondos-Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías. Además, los intereses de Fasecolda no van con nosotros.

Realmente, nosotros no vamos con la corrupción ni negocios negros, repito somos transparentes en nuestra labor. No relacionamos a la empresa (nuestro cliente) con un político y/o congresista que esté involucrado en la corrupción, es decir, si un cliente nos pidiera eso, no lo hacemos.

Leonardo Luengas comparte la propuesta de reglamentación al cabildeo del doctor Simón Gaviria, pero sólo está aprobada en la Cámara de Representantes y no en el Senado, para que se ponga en marcha una reglamentación debe también pasar por el Senado. Esta reglamentación o mejor dicho esta Resolución Administrativa sólo servirá para crear una herramienta que se llama el registro de cabildero, es un carnet donde lo certifica al cabildero.

Además, para que exista un código ético y legal del cabildeo en Colombia es necesario que realicen un proyecto de ley, donde se realice una mesa de trabajo con las personas y empresas que estén ejerciendo el lobismo de manera ética, que son cabilderos institucionales, privados (la firma Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados), y gremiales.

**23 de febrero de 2012**

**Entrevista con Marco Llinás, gerente de Asuntos Públicos y Comunicaciones de Coca Cola:**

El lobby es considerado una profesión en Estados Unidos y Europa, para ejercerlo existe una reglamentación donde establecen unos parámetros legales y éticos. El objetivo del oficio es posicionar temas de interés para la organización o sector empresarial en el congreso, a través de información que tenga argumentos sólidos.

El abogado de la Universidad Externado de Colombia, Marco Llinás, quien realizó estudios en Derecho Civil en la Universidad de Paris II, es el gerente de Asuntos Públicos y Comunicaciones de Coca Cola. Explicó la importancia del lobby en la compañía, y aunque lo ejercen indirectamente, Coca Cola tiene un departamento de ética para registrar las acciones de esta índole.

En el caso de que algún funcionario de la compañía se reúna con un político o persona del gobierno, se debe diligenciar un formato donde se describe el objetivo del encuentro, a qué conclusión se llegó, y si se entregó algún obsequio que no sea mayor de 100 dólares. Este formulario se envía a la central de ética, que revisa mensualmente que se realizó. Si se tiene algo más que hablar con la persona, se debe informar al departamento para que tenga un consejo legal. De esta manera, la Compañía Coca Cola se cuida y se mantiene regulada por la ética.

El lobby indirecto se realiza a través de oficinas especializadas, para Coca Cola las organizaciones lobistas son la cámara de la ANDI, la ANDA-Asociación Nacional De Anunciantes, CEA - Cámara de Empresas Americanas, AMCHAN-Cámara de Comercio Colombo Americana. Estas entidades ejercen el lobby político, ellos realizan una presión sobre una propuesta de ley.

El cabildeo técnico se basa en fundamentar las condiciones desde el punto de vista de calidad, ayuda a evitar algún problema de salud pública y/o un aspecto que afecte a una población. Un ejemplo, cuando va a salir una ley de empaque, el organismo técnico que es el Icontec va allá y expone la mejor alternativa sobre la regulación de empaques.

Este tipo de cabildeo sólo lo ejercen los organismos técnicos, no pueden presionar ni pueden generar opinión pública. Aquellas instituciones favorecen a todo el sector y se encargan de proveer información.

Como Coca Cola no hace cabildeo directo, "la compañía tiene un mapa de quienes son las personas que nos rodean y nos interesan, tenemos una ruta de cómo llegarles a ellos y les proveemos información. Cada empresa utiliza el lobby de una manera muy distinta", asegura Llinás.

Hace pocos días, se publicó una noticia negativa titulada CON LA SALIDA DE DASANY DEL MERCADO, COCA COLA POTENCIARA A LA MARCA BRISA, el departamento de Asuntos Públicos y Comunicaciones tuvo que ejercer estrategias de lobby, aunque trataron de demostrar que no era cierto ese rumor, la periodista realizó ese reportaje. Por eso, es también importante mantener una relación con los líderes de opinión y medios de comunicación. Eso si nosotros evitamos caer en el tráfico de influencias, eso sí sería ilegal y algo corrupto, afectaría bastante a Coca Cola.

El lobby es importante porque cualquier iniciativa que genere una barrera en el negocio va a impactar la eficiencia, el desarrollo y futuro del negocio en el país. Además, ayuda para decirle al gobierno, las prioridades que tiene cierto aspecto en Colombia.

Los beneficios del lobby no están representados en algo material, este oficio permite entregar información para que una propuesta de ley no afecte ni impacte negativamente el negocio. Los impuestos en las bebidas gaseosas, podrían perjudicar nuestra empresa, pero el gobierno sabe muy bien que esto hidrata. A diferencia del alcohol y los cigarrillos que generan efectos secundarios. En una ocasión, los cerveceros sugirieron que las gaseosas deberían tener impuestos, nuestro gremio se defendió diciendo los beneficios de las bebidas.

El lobby no está estigmatizado, lo que está mal es la corrupción y esto es lo que contamina el oficio. Hay una actividad ilegal de cabildeo, la cual es financiar a políticos que cuando están elegidos, estos priorizan una agenda del sector privado. Eso en ninguna parte se puede hacer, ni si quiera la empresa podemos pedirle cuentas a un político.

**5 de marzo de 2012**

**Entrevista con Gabriel Gallón, Director de Proyección Corporativa de ISA-Colombia:**

El director de Proyección Corporativa de ISA-Colombia, Gabriel Gallón Medina, experto en lobby, expresó sus conocimientos acerca del tema, asegurando que a Colombia le falta mucho camino por recorrer en el oficio.

ISA-Colombia se encarga de expandir, operar y mantener sistemas de transmisión de energía a alto voltaje. Para Gabriel Gallón, ISA debe ejercer lobby, es una necesidad prioritaria para incidir sobre las decisiones que tomen en el gobierno sobre el sector eléctrico.

Ejercer este oficio requiere de capacidad de gestión para influir en un mecanismo legislativo, conocimientos técnicos del sector y fundamentos éticos. Sin embargo, en el país está "contaminado" por la corrupción y deshonestidad, señala el director de Proyección Corporativa de ISA.

Uno de los casos en que ISA debió ejercer los mecanismos del lobby fue cuando sucedió el apagón en 1992, debimos establecer estrategias para superar la crisis y estar en constante relación con la cadena de producción.

Por lo general, el lobby en Isa lo ejercen las agremiaciones. El tema de las tarifas de los servicios públicos requiere de este oficio debe hacer un estudio juicioso con realizarse con que es el CREG - Comisión de Regulación de Energía y Gas. También, en el caso de las concesiones viales, en ocasiones, debemos hacer cambios de las redes.

Por ejemplo, Isa requiere hacer lobby en Cartagena se necesita la licencia ambiental, y falta que la entregue la Secretaria de Medio Ambiente. Vale la pena aclarar, que ISA no tiene un departamento enfocado en cabildeo, nos ampara los gremios. En cambio, la EPM realiza estrategias por medio de este oficio.

En conclusión, el lobby bien hecho, bien estructurado, trae beneficios importantes. Genera proyección en el mercado, ayuda minimizar el impacto, y fortalece a nivel interno.

Respecto al tema ético es moral cuando priman los intereses técnicos, todo lo que se salga de los parámetros es desleal. Esta actividad más que estar estigmatizado, está incomprendido.

El lobby si tiene que ver con comunicación social y periodismo, no es sólo para los periodistas, ni para comunicadores, y tampoco para relacionistas públicos debemos ver la información como un instrumento, no como un fin. Pero, considero que el lobby es una gestión de alto nivel, donde los abogados deben estar allí.

En cuanto a la reglamentación de Simón Gaviria, no conozco detalles, pensar en una reglamentación es necesario. Se ha venido deformando el oficio, los parámetros podrán evitar los excesos y nos ayudaría a ejercerlo de una manera eficiente.

ISA tiene una reglamentación que está basada en sus valores corporativos: ética, responsabilidad social, innovación, y excelencia. En la norma aparecen las funciones de cada miembro de la compañía, y si se llegara a tener una falla se aplica las sanciones.

**7 de marzo de 2012:**

**Entrevista con Nuria Asencio, La coordinadora de Cuentas de CROP  
Asuntos Públicos:**

La coordinadora de Cuentas de Crop, Nuria Asencio es comunicadora social y periodista de la Universidad Central, con especialización en negociación y relaciones internacionales de la Universidad de los Andes. Por varios años, trabajó como periodista en Radio Súper y en Radiosucesos RCN, bajo la dirección de Juan Gossaín.

Se ha desempeñado como jefe de prensa del Concejo de Bogotá, y asesora de concejales Samuel Arrieta y Cristina Plazas en su momento. En Jimeno Acevedo Asociados se desempeñó como ejecutiva de cuenta y directora de medios, con amplia experiencia en temas de crisis y manejo de medios de comunicación. Tiene 15 años en realizar lobby.

Crop Asuntos Públicos es una empresa de comunicación estratégica y asuntos públicos, la comunicación estratégica se entiende como la generación de una serie de planes que responde y procura apoyar las necesidades para darles una solución efectiva. Esa comunicación estratégica puede pasar por relacionamiento con medios de comunicación, entendido como contacto con: generadores de opinión; con periodistas para poder lograr la comunicación de notas específicas o generar mayores insumos para los temas que ellos están



trabajando; y, relacionamiento con las instancias de gobierno local, departamental o nacional.

El lobby es una parte del trabajo de comunicación estratégica, pero sólo una parte. El lobby no se hace hacia órganos masivos como los concejos distritales o el congreso. También se trabaja con personajes que tienen poder y mando como los ministerios, la superintendencia.

En el ejercicio de este trabajo de relacionamiento, lo más complejo es tratar de llegarle a una autoridad y que ella de alguna manera se sienta presionada. Ser absolutamente serio, profesional, claro y transparente es la clave del éxito en este tipo de casos, sin chantajear ni buscar intercambio de favores.

La estigmatización en Colombia está en qué la gente cree que los lobistas están hechos para hacer intercambios de favores. Esta afirmación no es cierta, ellos procuran un interés específico de una empresa o persona con argumentos validos. Ha habido casos en los que sea abusado como con las tabacaleras, por eso la mala fama del oficio que se derivan de situaciones particulares.

La reglamentación propuesta por Simón Gaviria es un paso importante para lograr identificar a las personas que ejercen este oficio y evitar los intereses particulares dentro del proceso, opina Nuria Bermúdez. Me parece que sería una oportunidad para que las personas se enteren y observen: qué están haciendo los lobistas, con cuáles congresistas, y para lograr qué objetivos. Esto le daría más beneficios a la gente a la hora de votar, sabrá por qué clase de persona estás votando.

Cuando nosotros nos acercamos a un congresista, nosotros no nos acercamos para conseguir un beneficio particular, tampoco darle una prebenda ni para asegurarle una pensión. Nosotros nos acercamos porque sabemos que ese congresista está tratando un tema que es de interés de nuestro cliente y de alguna manera lo puede afectar. Nosotros le brindamos elementos de juicios, nosotros le expresamos qué nosotros creemos que le hace falta información y le ayudamos a conseguirla. Para nosotros es muy importante brindar elementos de juicio para modificar el proyecto de Ley, únicamente proporcionando argumentos validos. Nunca nos han pedido prebendas los congresistas.

Si llegaran a pedirnos algún favor, nosotros no aceptaríamos y de plano se rechaza. Nuestro trabajo está basado en la razón, y nuestros argumentos priman por encima de cualquier favor particular. Crop ejerce el lobby de una manera transparente, honesta, veraz y leal. Hablo por esta empresa y por Jimeno Acevedo Asociados.

Las empresas necesitan del lobby porque no tienen áreas especializadas dentro de su estructura corporativa, y además hay propuestas de ley que los afecta y así nació el oficio. Pero, lo malo es que hay personas que convierte esta actividad en negocio.

La necesidad de ejercer el lobby, están en qué hay normas que los congresistas presentan con una buena intención, pero con poca información. La falta de información se puede convertir en un problema. Por ejemplo, la Ley contra la obesidad de autoría del representante Venus Albeiro Silva, cuya ponente fue Dilian Francisca Toro, proponía retirarse todo producto de panadería, dejando frutas y verduras afectaba a otros sectores. Nosotros trabajamos con una empresa de lácteos y una empresa de comidas rápidas, Nosotros nos encargamos de presentarles tablas nutricionales y estudios, sugiriéndoles que debían promover el estilo de vida saludable y el ejercicio. Además, explicamos que los alimentos no son malos. El lobby lo que debe hacer es beneficiar y evitar que la norma tenga fallas.

La desinformación a la hora de hacer debates de control político, hay muchas veces intereses particulares. Allí hacen presentaciones de la mala fé, incompletas, distorsionadas. Es un trabajo complejo de ir donde el concejal, el congresista, para hablar y servirle de puente entre sus puntos de vista y la forma en qué está afectando a la empresa. También, se tiene que hablar con los periodistas. El lobby debe verse como una estrategia de comunicación.

En el momento de asesorar a un cliente se requiere que esta empresa no tenga vínculos con contrataciones ilegales y no deben existir secretos entre nosotros. Debe ser un cliente correcto, honesto y sincero para nosotros esos son los límites. Si se llegara a dar el caso de encontrar una anomalía, denunciamos es parte de la obligación de los comunicadores. Las primeras denuncias del cartel de la contratación las hicimos nosotros.

Algunos miembros del equipo de Crop hemos tenido inconvenientes con la seguridad. En una ocasión nos chuzaron los teléfonos, debíamos hablar por avanteles entre las siete personas que estábamos en el caso, y nos robaron un computador.

La responsabilidad de ejercer el lobby es que tenemos que cuidar el buen nombre, y la reputación de una empresa. Además, se puede estar jugando con la vida de un ser humano. El lobby es una actividad que se basa en la responsabilidad, la mala información puede afectar una vida. No debe ser una tarea específica de un comunicador o un abogado, el lobista debe precisar la información como un comunicador y manejar las normas como un abogado. La Comunicación Social no excluye al derecho o viceversa, se debe complementar

estas profesiones. *Siempre se debe tener un conocimiento amplio sobre normas.*

Nosotros tenemos que trabajar con la verdad, nosotros mostramos el panorama real. La metodología del lobby está en aplicar estrategias para superar las situaciones de crisis. Cuando nos contrata el cliente, realizamos una evaluación DOFA, y a partir de los resultados realizamos un plan de comunicación teniendo en cuenta el público de interés, aplicamos planes de acción.

Para Crop Asuntos Públicos no les llama la atención trabajar con institutos del gobierno, es más por un tema de orden administrativo porque contratar con el Estado es supremamente complejo. Los gremios problemáticos para tratar el lobby es la minería y la agricultura, los componentes son comunes la tierra y la violencia. Sin embargo, hemos trabajado incluso para el gobierno en organismos multilaterales.

Respecto a la ética, nosotros trabajamos con mucha transparencia. Incluso, les decimos a los clientes que nos deben ver como los médicos o como su amigo confesor, necesitamos saber toda la verdad con sus fortalezas y errores. Nosotros manejamos políticas de confidencialidad, todo lo que se dice en esta oficina se queda, la información es absolutamente sagrada, no se filtra, nada se mueve sin autorización del cliente. Por su puesto, jamás jugamos doble para ayudar a la competencia de nada. Nosotros no podemos servirles a dos dioses al tiempo.

Crop ha llegado a estrados judiciales para sacar un proyecto de lobby, pero nunca nos hemos acercado a los jueces, sería algo ilegal. Cuando ya llega a este punto jurídico y en la rama judicial, el lobby no se puede ejercer porque es inválido y antiético. Se convierte en un tema de abogados y jueces.

Los profesionales como abogados, relacionistas públicos, politólogos y comunicadores debaten el rol de su profesión en el lobby. Un abogado tiene que conocer las normas con la suficiente capacidad y profundidad para determinar qué tipo de componentes debe interponer, cuáles argumentos, y qué pruebas se van a presentar. Un comunicador trabaja de la mano de él, pero no me meto en su trabajo. Por ejemplo, yo me siento con el abogado de mi cliente y le pregunto si es conveniente hablar o no, yo le ayudo a aclarar el mensaje jurídico a un lenguaje común y correcto porque los abogados presentan unos argumentos demasiados técnicos y largos. Sin embargo, considero que una profesión no excluye a la otra, un comunicador tiene que conocer de derecho.

No realizamos lobby cuando el objetivo es perjudicar al otro, o cuando causa un impacto social. No nos relacionamos con empresas que sean corruptas o cuando los clientes quieren comprar a alguien.

La relación del lobby con los periodistas es importante y compleja, algunos de los colegas tienen una visión radical. Respecto a la responsabilidad social, corporativa y empresarial, nosotros tenemos muy en cuenta este aspecto y creamos programas para las comunidades.

**7 de marzo de 2012**

**Entrevista con Santiago Acosta, Representante de asuntos legales de LABORATORIOS BUSSIE:**

El ejercicio del lobby es bueno siempre y cuando esté enmarcado dentro de las normas morales y éticas. Debe estar dirigido a ilustrar a las instituciones, no sólo del gobierno, para explicar las normas o la aplicación de las mismas y la expedición de actos administrativos que requieran el desarrollo normal de un grupo empresarial para que ellos tengan conocimiento de cuál sería el beneficio del país para mejorarlo y proyectarlo. En ese sentido, el lobby debe ser bien recibido y aceptado porque este es usado en bien general, en beneficio de una comunidad, en diferentes sectores en los que se pueda ejercer.

El lobby para el país, siempre y cuando esté enmarcado dentro de normas éticas, puede ayudar a lograr objetivos positivos para las Organizaciones, para el país y toda la comunidad. Me parece que es un excelente medio de comunicación.

Dentro de mis actividades es importante realizar ejercicio del lobby cuando la rama legislativa comete errores por desconocimiento del ejercicio de la práctica dentro de la misma industria. Es un elemento que sirve para ilustrar la institucionalidad con efectos de reencausar nuestro proceder y que no está incluido en sus proyecciones.

Hay varias situaciones dentro del ejercicio del lobby, el más importante es que siempre están llegando funcionarios nuevos al congreso con ideas muy buenas y otras que muchas veces van en contravía del normal desarrollo de la industria, por este motivo debemos hacer uso de esta práctica para mostrarle a estas personas las necesidades de poder proyectar, continuar o mejorar con sus propuestas que, con sus buenas intenciones, puedan aplicar el desarrollo de estas normas para beneficio de toda la comunidad, fundamentalmente la industria a la cual pertenecemos. No estamos de acuerdo con aquellas empresas que pasan solicitudes concretas para favorecerse con el criterio de

un funcionario en particular y no mostrarse de acuerdo con nuestra posición en general.

Los beneficios son muchos. El poder comunicar lo realmente somos, lo que hemos hecho, a cuantas personas beneficiamos, para donde vamos con efectos de poder continuar dentro de la industria y proyectarla para que sea de margen. El ejercicio del lobby da la posibilidad de que existan más oídos, por parte de las autoridades, para entender las necesidades del rubro.

El lobby tendencioso o inmoral que quieren desvirtuar los logros de nuestra Organización con el objetivo de perjudicarla y generar competencia desleal. Tratar de generar bloqueos que no le permitan dar su mayor capacidad interrumpiendo su producción normal.

Hubo lobby entre muchos lobby. Hay cabildeos hechos por la guerrilla, los paramilitares, los narcotraficantes con el objetivo de penetrar la institucionalidad del gobierno. Muchas veces el lobby lo hacen personas particulares que buscan un contrato, en actos no muy cristianos, y por esto el ejercicio de esto no hace muy bien visto y ha sido enfocado hacia la inducción de los legisladores para que apoyen a una industria y acaben otra. Por lo general, lo que las personas conocen es que el lobby es la herramienta que abre la chequera y atenta contra una Organización.

Fundamentalmente abrir los ojos de los funcionarios frente a las necesidades que tiene la industria, al desarrollo, a la proyección, a no permitir que otras industrias con algunos conocimientos superiores puedan imponernos condiciones que nos sean favorables con el objetivo de atentar contra el desarrollo de nuestra empresa. Nos ha permitido defendernos de esa mala praxis y poder proyectarnos dentro del mercado para beneficio nuestro y de los 500 empleados de la Organización.

**13 de marzo de 2012:**

**Entrevista con Santiago Ocampo, Socio en Aljure & Ocampo Comunicación Corporativa:**

Aljure & Ocampo Comunicación Corporativa asesora a las empresas desde el punto de vista de comunicación, ellos parten de un diagnóstico y plantean la estrategia. Para Santiago Ocampo, socio de la empresa, el oficio del lobby requiere de personas que tengan una experiencia y alto conocimiento cultural. Opina que el cabildeo no se debe ver desde el punto de vista de rentabilidad, si no desde el nivel de satisfacción.

La necesidad de reglamentar el lobby está en que es una actividad importante para cualquier tipo de empresa. La corrupción, el chantaje y el lagarteo son los

factores que han perjudicado y estigmatizan al oficio. Realizar esta reglamentación es la única manera para controlar a los lobistas que no tienen ética y hacen mal la gestión. "La norma evidentemente ayudaría a que el oficio sea más transparente. El único parámetro ético es ajustarse a la ley, es lo más importante.", resalta Ocampo.

En el país, hay empresas serias que realizan una excelente labor de lobby, sin embargo, hace falta la profesionalización. Hay compañías que realizan el cabildeo como una estrategia, no lo considero así, se debe tomar como una táctica que contribuye a cumplir el objetivo de una gestión. Sería interesante que para hacer más transparente el oficio, debe hacerse a través de terceros.

Las personas que ofrecen prebendas, no son lobistas, es alguien corrupto. Las características que debe tener el lobista son ser creíble, comprometido, seguro; tener competencias comunicativas, experiencia y comprender a su público objetivo. No es recomendable un profesional junior porque debe tener conocimientos culturales e históricos. Debería haber un postgrado en lobby, incluir dentro de los pregrados una materia no sería interesante, este es un tema especial y que debe ser de estudio por un largo tiempo.

Desde el punto de vista de la comunicación, el lobby es una buena herramienta y una responsabilidad porque debe protegerla identidad corporativa y la imagen. Como comunicador, y en lo personal, no haría lobby cuando le van a quitar el impuesto a los cigarrillos o en alguna ley que vaya en contra del bienestar de la sociedad.

Otra responsabilidad importante, es la que tienen los senadores y concejales, ellos deberían registrar en la agenda de la cámara o del concejo todo lo que tiene que ver con el lobby, que explican las acciones y los argumentos sobre el proceso.

Por último, el lobby podría ayudar en el fomento de la democracia, no quiere decir que en una dictadura no sirva, por ejemplo, en Venezuela hay lobistas que se relacionan constantemente con personas del gobierno del país. El papel del oficio en una sociedad es importante, ayuda a tomar decisiones trascendentales.

**15 de marzo de 2012:**

**Entrevista con Cesar Díaz, director ejecutivo de la Cámara Colombiana de Minería:**

La Cámara Colombiana de Minería es la representante del gremio minero y se relaciona con las empresas, instituciones gubernamentales, personas naturales extranjeras y del país, mediante el diálogo y el lobby. Además, promueve y defiende la minería responsable.

Cesar Díaz, economista de la Universidad Externado de Colombia, tiene una amplia experiencia en el sector minero, y como lobista cree que el cabildeo es una actividad que se ha estigmatizado porque para la sociedad esta actividad es un acercamiento de intereses particulares de privados hacia proyectos públicos.

Respecto al lobby en el sector minero es necesario, impacta demasiado las decisiones que tome el gobierno. Por eso, la Cámara Colombiana de Minería ejerce este oficio y considera que es indispensable la reglamentación de Simón Gaviria.

Cuando la Cámara Colombiana de Minería se reúne con un Representante a la Cámara o Senador se basa en estudios y estadísticas serias. "Al momento de realizar lobby, yo me inscribo, defino la acción que voy a ejercer y especifico con quién me voy a reunir", explica el director.

El cabildeo deja de ser ético y transparente cuando se acepta favores, y se intercambian intereses particulares. Es decir, cuando hay tráfico de influencias.

El ejercicio del lobby en el sector minero es arduo. En primer lugar, la reputación del oficio en el país se enlaza con la corrupción, y en segundo la minería representa una amenaza ambiental. "Nosotros por medio de la promoción de la minería responsable, tenemos el compromiso primordial con el medio ambiente", expresa el doctor Díaz.

Como lobista, promuevo la responsabilidad social y empresarial, realizamos trabajos con las comunidades y se les garantiza los derechos a la comunidad.

Por último, aunque en la Cámara Colombiana de Minería existen 47 empresas afiliadas, la organización se encarga de realizar lobby sectorial.

**21 de marzo de 2012:**

**Entrevista con Alexander Restrepo, Jefe de Comunicaciones de Analdex:**

El lobby, más que una palabra, se debe traducir en representación gremial. Representatividad de intereses sectoriales. Esto quiere decir que esta actividad que se hace por las Organizaciones lo que busca es preservar los intereses, ya sea de sensibilidad o en negociaciones de libre comercio. Esto es representado a través de soportes de generación de empleo y crecimiento económico. No cualquier empresa del exterior llega a Colombia realizar esta actividad sin razón alguna, sino que debe entregar documentos válidos que apoyen las solicitudes que hacen. Lo que se busca es que cuando las organizaciones, que están solas, tienen menos oportunidades de poder ser escuchadas por el gobierno, es más sencillo que un gremio sea su portavoz, se siente a plantearle argumentos y manejen las necesidades de un sector en general.

La representación comercial de Analdex es la de llevar los intereses sectoriales frente al gobierno. Estos se hacen con base a un fundamento y demostrar que es un interés general y no particular. Si no tenemos las herramientas para poder hacerlo, esto no se lleva a cabo, pero si esta existe y es verídica, se realiza una evaluación para todo el gremio. Lo que se busca es una representación para todas las empresas.

En temas legislativos hacemos lobby cuando las medidas afectan de alguna forma el interés sectorial. Hacemos evaluaciones de las políticas y vemos hasta donde son restrictivas en temas de libre comercio en lo que busca Analdex y las demás asociaciones en propender por la simplificación de trámites y la facilitación del comercio. Siendo así, tomas las normas que bloqueen estas facilidades, bajo un control oficial, es lo que hacen necesaria esta gestión, ya sea buscando una aprobación o freno a un proyecto. Nosotros no tenemos la última palabra, la tiene el gobierno, simplemente lo que se realiza es la aclaración con fundamentos es la de poner claro que las leyes no nos favorecen. El Estado hace control y verificación, pero quien lo practica es el empresario y es donde se ven los intereses empresariales y no públicos.

La representatividad fue la misma. El acuerdo de libre comercio tiene unos intereses comerciales dentro del sector, donde las empresas notifican su deseo de realizar importaciones en cierto rubro, entonces si se tienen agrupadas empresas de la misma división se hace la gestión en tratados como lo anteriores al TLC en casos de la ANADI, el MERCOSUR y la Comunidad Andina sea o no con EE.UU. Se hace lo mismo en representación de todo un grupo de empresas que presentan dificultades con subsidios del gobierno de Estados Unidos, para sus exportaciones, se hace el lobby para que estos productos no entren en las mismas condiciones de preferencia. Entre muchos



temas, más que todo arancelario o la protección de las mismas, se hacen en las negociaciones de libre comercio.

No vemos que trasgredir sea e término más adecuado. El gobierno tiene claro que hay sectores sensibles y otros con gran potencial de exportación. Nosotros no ponemos nunca en tela de juicio las decisiones que toma el Estado, pero cuando hay afectación se da la voz de alarma para empresas como para instituciones del gobierno. En el TLC con E.U, en el sector industrial, que es la mayoría de las empresas en Analdex, no se vio una violación en ninguna de las posiciones. Ellos saben que no sólo hay intereses sectoriales en nuestra Organización sino también muchos gremios que lo hacen de la misma forma. A través del concejo gremial, que está constituido por 18 gremios asociados, se hace todas las aclaraciones que el Estado nos solicita frenando todo intento de afectar las representaciones.

No es una obligación en lo absoluto. Nosotros somos un gremio privado sin ánimo de lucro, de la misma forma que algunas otras. Las empresas que tengan la capacidad de forma parte de un gremio, por cuestiones de identidad, fortalecen la posición de la empresa en este tipo de solicitudes. Por otro lado está la parte económica, si están dispuesta a pagar un costo por esta actividad que puede genera un poco más de ruido que si son representadas. Jamás discutimos si estas están obligadas a hacerlo, sino la necesidad de afiliarse al gremio y que este sea la voz de sus intereses y esta los lleve al gobierno.

Cada gremio tiene sus estatutos y que las empresas, antes de afiliarse, deben conocer. En este documento se explica como el gremio interactúa con las empresas y con el gobierno. L código de ética es una necesidad y se debe conocer.

Depende del punto de vista con el que se afirme que es una mala práctica. Usted puede decir que es malo si se afecta el consumo o la demanda interna en el país, si se interfiere en el precio de los productos o si genera monopolios. Una mala práctica por representar intereses sectoriales ante el gobierno no lo es. El lobby tiene muchos puntos para verse mal, pero no siempre apunta a los mismos temas. Hay aspectos donde si es perjudicial, pero muchos otros donde es necesario.

Favorecimiento no es el término más acertado, sino la representación de intereses sectoriales, puesto que el lobby no necesariamente beneficie a la empresa y puede haber relacionamiento de parte de otras empresas que perjudique a otro sector. No siempre se puede hablar de favorecimiento. Lo que se puede hablar en la representatividad hemos visto que funciona como sana medida con el gobierno y este se hace con entidades de carácter público relacionadas con comercio exterior. Si vemos que una medida de la DIAN

afectan los procesos de comercio exterior, intervenimos hablando con las entidades como el ministerio de hacienda, la ICA o la INVIMA. La representación se hace con ellos y dentro de un concejo gremial nacional del que somos parte con muchos sectores a su vez.

Cuando se pueden identificar sectores potenciales para la exportación en casos como el TLC y se ve como las empresas pueden ser beneficiadas a través del relacionamiento. Cuando se logra preservar la sensibilidad de los intereses de las empresas que se representan. También cuando hay normas de aseguración y control que afectan y se logra modificar la norma con el soporte suficiente.

Hacer lobby no es fácil, se debe arrancar de cero más cuando no lo conoce y en el gobierno no saben a quién se representa. Pero en nuestro caso, llevando 40 años en el mercado gremial, somos más que todo asesores en el tema del comercio exterior, la dificultad es desconocer y no tener la información suficiente y el gobierno no atiende a sus solicitudes.

Eso generalmente no sucede, dentro de una junta directiva se nombra a los sectores que pueden pertenecer a la asociación. Nosotros no podemos tener asociados a empresas agrícolas y al mismo tiempo a comercializadores del mismo producto. En ese caso es muy poco probable que se den ese tipo de problemas y propendemos que no haya afectación de los intereses sectoriales.

Cuando el lobby afecta las condiciones del mercado y de forma directa o indirecta por prácticas desleales a otros sectores del comercio esto no funciona y se prenden alarmas. Son los intereses particulares los que impiden esto.

La posición es radical y anunciamos que no estamos de acuerdo. Si hay algún inconveniente con algún cabildeo que afecta intereses sectoriales se presentan las propuestas desde la asociación en las que se explica porque se ve el perjuicio.

Denuncia se puede hacer, pero una de carácter penal es un tema muy distinto, se debe observar hasta donde se puede intervenir en este tipo de práctica. Si el gobierno necesita soporte y acompañamiento se hace, pero las denuncias se hacen de forma pública y abierta en el caso del comercio exterior.

**22 de marzo de 2012**

**Entrevista con Cristina Vélez, ex periodista de lasillavacia.com**

Dejo dos cosas claras. Primero, que hace un año ya no trabajo en La Silla Vacía. Estoy haciendo mi maestría en Berlín. Segundo, estas opiniones son personales, no tienen nada que ver con el medio donde trabaje. Tercero, respondo este cuestionario porque es un ejercicio académico y mis opiniones sólo deben ser utilizadas para este trabajo universitario. Para ningún otro tipo de publicación o texto deben ser usadas. Gracias

¿Qué opinión le merece el ejercicio del lobby en el país?

La representación de intereses privados y la búsqueda por influenciar las leyes Colombianas en beneficio de esto, es una actividad legítima y tiene muchos aspectos positivos. Por ejemplo, la existencia de lobistas ayuda a que la discusión de una ley busque consensos más amplios, que los simples votos de los congresistas, las empresas, los gremios, los departamentos (que también hacen lobby), deben estar de acuerdo.

Sin embargo, el lobby tiene también sus puntos negativos. Si se ejerce por debajo de la mesa, es imposible controlar y hacer una buena veeduría de las negociaciones entre lobistas y congresistas. Es de nuestros impuestos que están hablando, de los recursos de los contribuyentes, por eso deberían ser siempre transparentes.

¿Cree usted que el lobby en Colombia se ejerce de forma ética?

En general al ejercicio del lobby en Colombia le falta regulación y transparencia. Hay empresas que se han autoimpuesto estándares éticos y cumplen principios éticos. Sin embargo, como no hay un mandato legal para que todas lo hagan, hay empresas en regla, otras que se desvían de los ideales. Debería haber reglas que aplicaran a todas y no tienen que venir desde el Estado, ellas podrían acordar un marco auto regulatorio para todo el gremio.

¿Qué opinión tiene sobre las organizaciones que ejercen el lobby directamente y tienen cabilderos en infiltrados en el senado?

Es parte de su trabajo. Sin embargo, repito, debería haber una regulación que definiera en qué condiciones y cuándo esto está permitido. Creo que hay discusiones en las que deberían poder estar dentro de la Plenaria y en otras no. Especialmente en el segundo en que los congresistas votan, no debería haber ningún actor externo, diferente a ellos en la sala.

La mayoría de las veces, las empresas más ricas pueden darse el lujo de contar con más y mejores lobistas (más expertos, con más años de experiencia y más preparados), por eso tienen más influencia. Debería haber reglas, para que los pequeños intereses también pudieran hacer lobby.

¿Es correcto afirmar que el uso del lobby fracasa cuando se dan prebendas a cambio? ¿Está de acuerdo con esta afirmación?

No tengo una opinión al respecto.

¿Son los periodistas y los lobistas enemigos naturales cuando existe información que es discutible, en el sentido que muchas veces se ha encontrado que no se publica información veraz sino la más polémica?

No, no somos enemigos. Yo nunca sentí ningún tipo de rivalidad.

¿Ha tenido usted algún altercado con alguna persona que ejerza este oficio?  
No.

¿Qué opinión le merecen los cabilderos que intentan dirimir situaciones relacionadas con el TLC?

Estos lobistas son lobistas como todos. Están representando intereses privados en lo público y como he dicho eso tiene sus ventajas, ayuda a la misma calidad de la democracia, siempre y cuando se haga bajo mecanismos transparentes. Ahí es donde fallamos.

**27 de marzo de 2012:**

**Entrevista con Feliciano Giraldo, Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones Externas de la Superintendencia de Servicios Públicos:**

La superintendencia de Servicios Públicos es un organismo de carácter técnico. Creada por la Constitución de 1991, para que controle, inspeccione y vigile a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas).

La Oficina Asesora de Comunicaciones Externas de la entidad es la encargada de estar en constante relación con diferentes órganos del poder ejecutivo y legislativo. El jefe de comunicaciones, Feliciano Giraldo, dice que el cabildeo es absolutamente necesario para todas las organizaciones para que tengan la oportunidad de conocer como se está legislando y si esos temas sobre los cuales se están haciendo perjudica o no a la entidad.

Generalmente, al Congreso entran entre 450 y 600 proyectos de ley al año, de los cuales un promedio de 25 a 50 pueden afectar a la superintendencia y ponerle nuevas condiciones al sector de servicios públicos, y lo que es más importante a los usuarios. El estar atentos nosotros y dar voz de alerta sobre el proyecto si es origen parlamentario o gubernamental, decirle, ojo con este término que afecta a la tarifa, al sector, u a las empresas de energía, por ejemplo.

Es absolutamente necesario hacer el lobby legislativo o cabildeo, como lo llaman, en primera mano cuáles de las decisiones pueden afectar o no.

Nosotros no podemos determinar cómo las empresas de servicios públicos deben hacer lobby, hay algunas que lo hacen por terceros. De hecho, eso es facultad de cada una de las empresas. Nosotros no tenemos competencia alguna para vigilarla o controlarla respecto a la actividad.

Por la estigmatización se han creado normas que han intentando controlar el ejercicio de actividad, principalmente se da cuando existen intereses particulares. Por tal razón, los lobistas tienen que inscribirse para entrar a una plenaria, no basta con decir que representa a cierta empresa, y el interés de hacer presencia.

El lobby para la superintendencia es meramente institucional. Por ejemplo, en el 2009, había un proyecto de ley de las TIC's, nosotros como superintendencia estaba delegada para vigilar a las telecomunicaciones. Si el proyecto de ley pasaba la superintendencia perdía la facultad para controlar las telecomunicaciones, una entidad como la nuestra debía luchar para que eso no sucediera, desafortunadamente se perdió la facultad. Por eso, se debe estar atento porque en cualquier momento, se puede perder más funciones.

Otro ejemplo, la superintendencia vigila y controla los residuos de aseo pero solo los ordinarios, en un proyecto de ley de hace dos o tres años querían imponernos la vigilancia y control de los desechos hospitalarios. Eso, no era viable para la superintendencia por el manejo de presupuesto, de la nomina e implica un tratamiento diferente.

Nosotros no podemos ser lobistas en el momento de privatizar una empresa de servicio público. A excepción de que una de las empresas intervenidas por la superintendencia esté en juego. Es el caso de EMCALI, nosotros estamos buscando un socio capitalista que permita salvar el negocio de las telecomunicaciones, hay si es posible, nosotros tenemos que hacer toda una estrategia empresarial para salvar a EMCALI. Pero, es un caso completamente diferente.

Los resultados positivos que hemos logrado a través del lobby, es demostrarles a los honorables congresistas y al gobierno nacional en otras que los proyectos que habían presentado de una u otra manera podrían afectar al sector de servicios o al usuario. Con el lobby les hemos presentado a los organismos nuestros argumentos, para mejorar un artículo o eliminarlo.

La Ley del derecho al agua, en ese caso, nosotros hicimos estudios técnicos y se pudo determinar que si permitíamos ese derecho, los estratos perjudicados iban a ser los más bajos porque son los que más consumen el líquido. Las personas de estratos altos visitan la casa cada 6 o 7 meses y los que tienen finca cada año, ellos no consumen. Esa ley implicaba quitar el cargo fijo, entonces, quiénes iban a soportar el peso financiero de mantener una empresa activa, serían los estratos bajos. Es diferente lo que hizo Petro, porque solo está dando gratis los primeros 10 metros cúbicos. También, tuvo que intervenir el ministerio de medio ambiente.

Los medios de comunicación no brindan realmente un espacio para informar a las personas acerca de un proyecto de ley, generalmente dan un tiempo de 25 o 30 segundos, es difícil explicar algo tan complejo. Muchas veces pública, que la superintendencia no está de acuerdo. El comentario del periodista es: "impresionante que una entidad como lo es la superintendencia está en contra del usuario".

La privatización no es mala, en casi la totalidad de los municipios del país el servicio del agua es ineficiente y de mala calidad. Si una empresa llega a establecerse en uno de los municipios, ayudaría a mejorar el servicio. La superintendencia sólo puede hacer lo que la Ley nos permite, si vamos más allá estaremos extralimitándonos.

Nosotros damos la viabilidad técnica, financiera y jurídica por medio del lobby. Respecto al papel del comunicador en la actividad, aquí en la Superintendencia hay una figura un tanto extraña, y es que le incluyeron a la oficina de comunicaciones el tema de las relaciones con el congreso de la república. La labor se ha hecho, pero considero que esta área no es compatible, el cabildeo lo debe hacer una oficina aparte de las comunicaciones externas. La labor del cabildeo determina que hay algo, que debemos comunicarle a los usuarios, funcionarios y contratistas a través de los medios de comunicación. La semana pasada fuimos a Carrasco-Bucaramanga hay un problema serio con el problema de las basuras, fue un tema que debíamos comunicarlo. Igual sucedería si un proyecto de ley que ella emitió vale la pena que los colombianos la conozcan. Por esta razón, se independizará la oficina de comunicaciones y la de asuntos del congreso, porque realmente no tiene coherencia.

El cabildeo fue una actividad espontánea, surgieron cabilderos en cualquier momento, por ejemplo, una secretaria que trabajaba en una empresa, puede resultar realizando esta actividad y terminan siendo lobistas. Sería muy bueno que existieran personas preparadas para realizar esta actividad, que conozcan el congreso, sobre la Ley 5, las funciones internas del congreso, saber cómo se tramita una ley. He encontrado personas, supuestamente, lobistas que no tienen ni idea como se tramita esa gestión, para ellos es lo mismo un acto legislativo que un proyecto de ley. No saben que es una circunscripción nacional o regional. Por ejemplo, deberían ser politólogos, abogados o las dos.

**10 de abril de 2012:**

**Entrevista con Feliciano Giraldo, Jefe de Comunicaciones y Prensa de Fedegan:**

La Federación Colombiana de Ganaderos - Fedegan, es una organización gremial sin ánimo de lucro, creada el 13 de diciembre de 1963 como decisión del IX Congreso Nacional de Ganaderos. Como gremio, agrupa a todas las empresas regionales y locales del sector ganadero.

La realización del ejercicio del lobby en Fedegan está a cargo Jaime Cristancho, jefe de comunicaciones y prensa, asegura que es un ejercicio valido practicado en todo el mundo y contribuye a la participación en los procesos de conformación de una Ley. Es importante que exista una regulación en Colombia para ordenar y controlar la actividad.

El lobby se considera una actividad importante porque no sólo se hace ante las instituciones, también ante los medios de comunicación. Es de cuidado, porque se está poniendo en riesgo la imagen de la empresa. En el caso de Fedegan, nosotros debemos defender los intereses empresariales y buscar beneficiar al sector.

El principal objetivo de realizar esta actividad en Fedegan es elevar la tasa de campo, procuramos exponer argumentos y cifras. Tenemos en cuenta la realidad, las problemáticas y falencias del sector.

El código ético es defender a los ganaderos con estudios y argumentos necesarios. Por eso, creo que es necesario protocolizar y regulación del lobby.

Los casos en que se da la deslealtad es cuando existe un juego de intereses, y se perjudica a otros sectores. Hay empresas que toman decisiones y no les importa si perjudican a otros sectores. Algo que ayuda a estigmatizar son el sobornar, y el tráfico de influencias.

Los resultados positivos del ejercicio del lobby es la ley de desarrollo rural, favorece al sector en gran medida y genera alta producción. Por eso, es necesario que exista un diseño de ley con los entornos del sector.

Existen algunos lobistas profesionales que son abogados, comunicadores sociales y/o politólogos. Los comunicadores sociales están capacitados para brindar la información más concreta, precisa y veraz. Teniendo los conocimientos de los otros profesionales, seguramente es un cabildero competente.

En estos tratados, se debe ejercer el cabildeo porque el campo para Colombia debe ser tenido en cuenta. Además, deben ser viables estos proyectos de ley, por medio, de la construcción de vías terciarias, créditos y beneficios para los productores.

El ejercicio del lobby sirve para prevenir impactos perjudiciales en la sociedad. Fedegan realizó una labor de cabildeo interesante en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, presentaron análisis y sucesos de la realidad del país.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no favoreció al sector agropecuario, al avicultor, ni lácteos. Si existió lobby, pero los beneficiados fueron los manufactureros.

Se espera que para el próximo Tratado de Libre Comercio con Corea se vea la compensación del gobierno, que incluyan a los sectores agropecuarios, avicultores y lácteos.

**12 de abril de 2012:**

**Entrevista con Santiago Macció, Gerente Gremiales Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.**

¿Qué opinión tiene acerca del lobby organizacional?

En primera instancia, antes de comenzar a hablar de lobby, debemos aclarar cómo surge la necesidad para desarrollar esta actividad.

El núcleo básico de toda economía es la empresa (pequeña, mediana o grande).

La riqueza de los países se representa por la prosperidad de sus empresas.

Estas para desarrollar sus actividades con normalidad, deben estar inmersas en un ámbito lo más estable posible.



Pero en la realidad, existen factores (normas, acciones gubernamentales, políticas, mercado, presiones sindicales, entre otras), que influyen en el entorno y muchas veces lo transforman en perjudicial para el normal desarrollo de la empresa.

Es ahí donde surge la necesidad de la existencia de organizaciones empresariales (regionales o sectoriales) con el propósito de defender los intereses empresariales que representan.

Justamente para llevar a cabo su principal rol es que llevan a cabo actividades de lobby, con el propósito de influir en el entorno procurando que éste sea el más propicio para su desarrollo.

¿Es el lobby una estrategia o una herramienta?

El lobby es una actividad que se aplica por parte de la Organización Empresarial para influir eficazmente en el entorno en el cual se desenvuelve una empresa.

Para ello se define una estrategia para lograr con éxito el resultado esperado.

El diseño de la estrategia implica llevar a cabo una serie de etapas desde la identificación del problema, definición de posición, investigación, análisis del entorno (fuerzas a favor y en contra), conocimiento del proceso gubernamental, estudio de normativas, asesoramiento profesional, contactos con autoridades, reuniones, visibilidad, publicidad, entre otros.

¿Considera usted que el lobby no existe en democracias donde existe corrupción? Explíquenos el porqué.

A nuestro entender, la actividad de lobby siempre debe llevarse a cabo por parte de las autoridades de una organización empresarial.

Bajo cualquier circunstancia, no se debe claudicar en la defensa de los intereses legales establecidos para el normal desarrollo de las empresas.

Si se deja libre el terreno, se facilita aún más el desarrollo de prácticas corruptas e ilegales.

El lobby realizado en condiciones, profesionales, y efectiva puede llegar a dejar en evidencias dichas prácticas.

A su criterio, para llevar a cabo el lobby de una forma ética, ¿es imprescindible hacerlo a través de terceras personas como gremios o asociaciones?

Explíquenos el porqué

Ello depende de la capacidad que posea la asociación.

Existen organizaciones empresariales fuertes, que cuentan en sus estructuras con profesionales expertos en negociación, en economía, en relaciones laborales, en actividades gremiales.

Otras organizaciones menores deben acudir y contratar a profesionales porque no los poseen en su estructura.

Ambos casos son válidos para poder llevar a cabo las actividades de lobby y alcanzar los resultados esperados.

¿Cree usted que el lobby es un elemento que propicie la competencia desleal entre las organizaciones? Explíquenos el porqué.

Entiendo que puede propiciar una sana competencia en la medida que las organizaciones bregan por contar con los mejores equipos de especialistas en lobby.

No comparto que dicha competencia deba ser desleal.

¿De qué clase de conocimientos debe estar compuesta la persona que ejecuta la práctica del lobby?

No es sencillo encontrar una persona que reúna todos los conocimientos necesarios para desarrollar con éxito la actividad del lobby.

Generalmente se conforma un equipo de trabajo con especialistas en cada temática y se aprovechan sus capacidades para el diseño de la estrategia más adecuada.

No obstante es importante que en su perfil se presenten conocimientos en:

Negociación, relaciones laborales, economía, normativa, proceso legislativo, conocimiento del mercado local, nacional y regional, principales indicadores económicos (evolución de la moneda, inflación, índice medio de salarios, índice de precios al consumo, evolución del salario mínimo, negociación salarial)

¿Cree usted que el lobby fracasa cuando se dan prebendas, entiéndase como cualquier clase de regalía, a los representantes políticos? Explíquenos el porqué.

La ética es uno de los valores más preciados de toda organización empresarial.

Por tanto, la identificación de prácticas que atenten o contravengan este valor deben ser denunciados en los ámbitos que correspondan.

En estos casos el lobby debe ejercerse con firmeza y transparencia para dejar en evidencias dichas situaciones.

En gobiernos donde existe corrupción ¿Cree usted que emprender la práctica del lobby es un concepto utópico? Explíquenos el porqué.

Por lo dicho anteriormente, consideramos que al contrario, en estas situaciones con más razón se deben llevar a cabo las actividades de lobby.

Para ello la Organización Empresarial cobra importancia y vigencia para hacer valer sus derechos y defender sus intereses.

El lobby es una actividad totalmente legal que debe velar por la transparencia y buenas prácticas de cualquier gobierno.

¿Qué opinión le genera que organizaciones privadas tengan injerencias, a través del ejercicio del lobby, en negociaciones como los tratados de libre comercio?

Otros de los principios que poseen en general las organizaciones empresariales es la libertad de comercio.

Ello facilita el comercio de bienes y servicios, brindando al país mayores posibilidades de desarrollo económico.

Los gobernantes no siempre poseen esta visión, por lo que la difusión y promoción de estas prácticas por parte de las Organizaciones se torna imprescindible.

¿Cuál es el objetivo real de emprender acciones de lobby?

El objetivo real es incidir en el entorno en el que se desarrollan las empresas, para que puedan realizar sus actividades en forma previsible y estable.

Minimizar los obstáculos que otros actores generan.

¿Qué opinión le merece la "federal regulation of lobbying act" que se ha tratado de implementar en Colombia?

En la mayoría de los países de América Latina la actividad del lobby no está regulada.

Existen esfuerzos en algunos países para reglamentar la actividad con el propósito de facilitar y transparentar la misma.

Colombia está entre los países en los cuales los legisladores han elaborado diferentes proyectos de ley para regular la actividad del lobby.

Nosotros compartimos los fines que se persiguen con la regulación, siempre y cuando se fomente la ética, transparencia y profesionalidad de la actividad.

Es un camino que promueve la iniciativa privada como participación ciudadana en las decisiones políticas de un país.

Entendemos que ello contribuye a disminuir las prácticas ilegales y corruptas.

El inconveniente que encontramos es la tentación en excesivos detalles regulatorios que burocraticen y transformen en ineficaz la actividad.

Con normas y reglas claras para todos los actores la regulación debiera resultar un aporte en pro de la democracia y en el desarrollo de un país.

**08 de mayo de 2012:**

### **Entrevista con Pedro Santana, Presidente de Viva La Ciudadanía**

Viva La Ciudadanía nace en 1989 porque la sociedad civil tiene poca incidencia en la política. Además, no tiene la capacidad para proponer acciones concretas al Estado.

El lobby se hace alrededor de los temas y problemáticas del país, es una manera de participar y relacionarse con el gobierno (concejales, congresistas, ministerios, y políticos) y con el poder ejecutivo frente a tribunales constitucionales. En todos los escenarios políticos, el lobby es muy particular.

Además, la sociedad civil colombiana tiene poca incidencia, lamentablemente no tienen capacidad para proponer acciones a propuestas concretas.

Viva La Ciudadanía trabaja el lobby político por estas problemáticas específicas:

- Derechos humanos
- Víctimas del conflicto armado
- Participación ciudadana y política
- Políticas públicas sociales: salud, educación y comunidades vulnerables.

Para realizar lobby debe haber tanques de pensamientos e integración entre el saber académico y el conocimiento de la ciudadanía. Por ejemplo, nosotros participamos en el proceso de paz y en la séptima papeleta, allí realizamos grandes aportes y se hicieron pequeñas actividades del lobby. También, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Cuando se realiza lobby, es un trabajo muy profundo, nosotros convocamos expertos, intelectuales, organizaciones y sindicatos para conocer los puntos de vista de cada uno de ellos. También, invitamos a los medios de comunicación para que ayuden a posicionar el tema, por eso realizamos mesas nacionales de víctimas.

El papel del comunicador es importante, nosotros necesitamos posicionar el tema en la agenda pública y en la política. Aunque muchas veces los medios de comunicación le dan importancia a cosas vanas. Nosotros convocamos a los medios de comunicación, por medio de ellos realizamos un trabajo de sensibilización a la opinión pública. Debemos tener en cuenta que a los medios de comunicación les gusta el escándalo.

El comunicador social tiene una tarea importante, contribuye a que un tema complejo y poco conocido ingrese a la agenda pública.

Hemos intervenido en varios procesos de proyecto de Ley, en el momento estamos trabajando la política pública frente al desplazamiento forzado. También, cuando tiene que ver con los derechos humanos, víctimas del conflicto armado, participación ciudadana y política.

La estigmatización del oficio se da por la corrupción y el clientelismo, la corporación ha tenido una larga pelea y ha denunciado a los malos cabilderos.

**14 de mayo de 2012:**

**Entrevista con Guillermo Trujillo, Gerente General de FEDECAFE.**

Particularmente, creo que el lobby debería ser más institucional. Me refiero a que esto no debería estar en manos de los ejecutivos, deberían ser los gremios únicos en ejercer esta práctica como voceros. Estos gremios representan los intereses colectivos de un sector con el sesgo natural, pero con interés más transparente a diferencia de alguna empresa contrata a un lobista para realizar cosas concretas individuales. Pienso que las posiciones de los gremios, por ser construidos en conjunto, son más públicos, sin descartar la defensa de los intereses de cada quien.

Son grupos empresariales que prefieren y creen que es más efectivo que un lobista particular defienda sus objetivos. Me parece que no es antiético porque es legal, pero es más transparente cuando se hace a través de intereses particulares. Si por ejemplo hay presión en el gobierno, que requiera de esta práctica, yo prefiero que lo haga la cámara textil de la ANDI, se discuta la legislación y sea una norma vigente para todos los textileros. Porque muchas Organizaciones saben que lo que le conviene a coltejer muchas veces no le conviene a los demás.

El tratado de libre comercio no nos afecto en nada. Los que más se quejan son aquellos que defienden intereses particulares y los disfrazan de contenidos sociales para tratar de apelar a la sensibilidad de los demás, consiguen un aliado que mueva opinión y preparan un discurso. Muchas veces se ven a partidos de izquierda promoviendo voluntades capitalistas de forma irónica. Se

hacen matar pensando que así promueven la defensa de algún sector que se cree vulnerable. Lo que se genera a través de esto es que se pueda lograr más competitividad, se crean más empleos por la ganancia n ventas y la capacidad de exportar más.

Yo estuve en el cierre del TLC con Europa. Los ganaderos nunca estuvieron presente en las negociaciones teniendo más de 18 años. Tuvieron la oportunidad de ingresar ganado a varios países, pero no hay nada más ineficiente que la ganadería colombiana. Los pocos que se encuentran en las actuales condiciones son los que ganan más plata precisamente por eso. Lo que pretenden muchos es que sigamos comprando cosas más caras porque es lo nacional.

Las compañías extranjeras son las que menos necesitan hacer ejercicio del lobby y mucho menos dar prebendas porque son las Organizaciones que más están cubiertas por normas internacionales que las vigilan contantemente y más en situaciones de tratados comerciales.

En el caso de la Organización vamos en representación colectiva y lo hacemos de forma institucional. Sustentamos los problemas y a quienes representamos para demostrar el perjuicio de alguna norma y se construyen argumentos que sean sustentables ante la sociedad.

Nosotros lo que hacemos es que, para evitar la competencia desleal, la legislación sea igual para todos. Por el contrario lo que hacemos es evitar que eso pase.

Lo que nosotros garantizamos a través del lobby es que haya igualdad de oportunidades, la vida del productor cafetero, los ingresos, la asistencia técnica y científica.

Cualquiera es lobista, ya que es un tema de relacionamiento. Creo que debe ser algo más institucional cuando se discuten intereses colectivos. Es una persona que ayuda a acercase a las cosas que necesitamos, pero este papel muchas veces se convierte en cosas oscuras.

TEMA/EMPRESA	BUSSE	ALJURE	ANALDEX	C. MINERÍA
Opinión acerca del lobby	El ejercicio del lobby es bueno cuando está enmarcado dentro lo moral y ético.	La labor del lobby es realizado por empresas serias, sin embargo, hace falta la profesionalizarlo.	El lobby busca preservar los intereses, ya sea de sensibilidad para la organización.	El lobby en el sector minero es necesario, impacta demasiado las decisiones que tome el gobierno.
Estrategia o herramienta	Es una herramienta.	Es una herramienta que se utiliza para proteger la identidad corporativa.	Es una herramienta para demostrar argumentos verídicos.	
Lobby directo, indirecto o gremios.	Directo, Bussie debe ilustrar a las instituciones, no sólo debe hacerse del gobierno, para explicar las normas.	Indirecto, para hacerlo ético, a través de terceros.	Somos una organización que realizamos lobby a nivel del gremio.	Se realiza a nivel del gremio de la minería. Cada empresa es autónoma.
Conocimientos para ejercer el lobby	Debe tener normas éticas, y una buena comunicación.	Debe tener conocimientos históricos y culturales.	Conocer el comercio y las políticas del sector.	Conocer del sector, saber comunicarse y conocer las leyes.
Estigmatización del lobby	Las personas conocen que el lobby abre la chequera y atenta contra una organización.	Las personas que ofrecen prebendas, no son lobistas, es alguien corrupto.	Si se interfiere en el precio de los productos o si genera monopolios	Para la sociedad esta actividad es un acercamiento de intereses particulares de privados hacia proyectos públicos.
Código de ética	Existe una normativa que debemos cumplir.		El Código de Ética es una necesidad y se debe conocer.	
Papel del comunicador		Debe tener conocimientos culturales e históricos.		Se requiere, debe saber informar.





TEMA/EMPRESA	VIVA LA CIUDADANIA	LA SILLA VACIA	ICCP	S.MACCIO
Opinión acerca del lobby	El lobby se hace alrededor de los temas y problemáticas del país, es una manera de participar y relacionarse con el gobierno.	Actividad legítima y tiene aspectos positivos. El lobby en Colombia le falta regulación y transparencia.	Un ejercicio de participación en la toma de decisiones. Es necesario que los cabilderos investiguen pros y contras del proyecto para beneficiar a todos.	El lobby protege los intereses empresariales y busca influir para contribuir con el desarrollo organizacional.
Estrategia o herramienta	Es una herramienta de participación.			Es una estrategia, donde se identifica el problema, se investiga, se analiza del entorno, entre otros.
Lobby directo, indirecto o gremios.	A nivel directo por las comunidades vulnerables y la defensa de los derechos.		NA Es decisión de la empresa como realice ese oficio.	Depende de la capacidad de la empresa.
Conocimientos para ejercer el lobby	Debe haber tanques de pensamientos, e integración de lo académico y de la ciudadanía.	NA	La legislación colombiana, ciencia y tener estudios técnicos.	Negociación, economía, normativa, política, conocer la problemática, proceso legislativo, mercado e indicadores económicos.
Estigmatización del lobby	Por la corrupción y clientelismo.	El lobby tiene sus puntos negativos, cuando se negocia por debajo de la mesa.	Desafortunadamente, existen personas que utilizan este medio para ofrecer dinero.	
Código de ética			NA	NA La ética es el valor máspreciado, lo antiético debe ser denunciados.
Papel del comunicador	Contribuye a que salga a la luz pública un tema complejo.		NA	NA



TEMA/EMPRESA	FEDEGÁN	S.INTENDENCIA	FEDECAFE
Opinión acerca del lobby	El lobby es una actividad importante, no sólo se hace ante las instituciones, también con los medios de comunicación.	El cabildeo es absolutamente necesario para todas las organizaciones para que tengan la oportunidad de conocer como se está legislando.	El lobby trata de defender los intereses empresariales.
Lobby directo, indirecto o gremios.	Somos una federación que realiza lobby con el fin de favorecer a nuestro sector.	Es meramente institucional.	Debería ser institucional, deberían los gremios quienes realicen esta práctica como voceros.
Conocimientos para ejercer el lobby	Normas, comunicación y conocer el sector.	Saber hacer estudios financieros y jurídicos.	técnicos, Conocimientos técnicos y científicos.
Estigmatización del lobby	Por la corrupción, y porque existen intereses particulares que perjudican a los demás	Existe por el soborno y ofrecimiento de dinero.	Por la competencia desleal, ofrecimiento de dinero a las otras personas.
Código de ética	El código ético es defender a los ganaderos con estudios y argumentos necesarios.	La superintendencia tiene establecido un manual de conducta y los funcionarios debemos cumplirlo	
Papel del comunicador	Existen algunos lobistas profesionales que son abogados, comunicadores sociales y/o politólogos. Los comunicadores sociales están capacitados para brindar la información más concreta, precisa y veraz	La comunicación social para ejercer el lobby debe conformar un grupo de trabajo entre abogados y personas que tienen conocimiento técnico acerca del tema.	

TEMA/EMPRESA	C-COLA	U.ABOGADOS	ISA	CROP
Opinión acerca del lobby	El lobby es considerado como profesión en Estados Unidos y Europa, tienen un marco legal y ético.	Colombia no tiene código de ética, sólo Estados Unidos, Chile y Argentina.	El lobby es necesario para incidir sobre las decisiones del sector.	El lobby se basa en la responsabilidad, la mala información puede afectar una vida.
Estrategia o herramienta	Es una estrategia porque creamos unas acciones para solucionar un problema o el abordar un tema.	Es una estrategia para lograr nuestros objetivos y del cliente.	Es un mecanismo donde debemos establecer estrategias para superar el problema.	La metodología del lobby está en aplicar estrategias para superar las situaciones de crisis.
Lobby directo, indirecto o gremios.	Indirecto, se realiza a través de oficinas como ANDI, la CEA y AMCHAN.	Directo, somos pioneros, no recibimos a cualquier empresa.	ISA, no ejerce cabildeo, los Directo, no aplica en este caso, ampara los gremios.	Crop es contratada para realizar esta gestión.
Conocimientos para ejercer el lobby	Técnicos, jurídicos y argumentos sólidos.	Dos aspectos: información y leyes.	Conocimientos técnicos y bases éticas.	Conocer las leyes, el campo jurídico, y saber comunicar.
Estigmatización del lobby	La corrupción contamina el oficio. La financiación a los políticos y el tráfico de influencias.	Los malos cabilderos son los que piden u ofrecen a algún político para obtener un beneficio.	Esta actividad más que estigmatizada, está incomprendida	Se da por el lagarteo, el soborno y el tráfico de influencias.
Código de ética	Tienen un departamento de ética, que revisa mensualmente el proceso del lobby.	Nuestro código de ética es el de Estados Unidos y un código de conducta de la embajada Americana.	El reglamento corporativo, el cual se basa en sus valores corporativos.	Crop ejerce el lobby con transparencia, honestidad, veracidad y lealtad.
Papel del comunicador	Debe tener conocimientos de leyes.	Un relacionista público necesita de conocimientos y ética.	Si tiene que ver comunicación social, pero es mejor un abogado.	El lobby debe ser ejercido por un comunicador social y por un abogado.



Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olázaga

# Estatuto Anticorrupción



CONTEXTO

## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

## HOJA DE VIDA DE LA LEY

- ➔ **Nombre:** "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".
- ➔ **Número:** Ley 1474 del 12 de julio de 2011.
- ➔ **Fecha de inicio:** 7 de septiembre de 2010.
- ➔ **Estado actual:** Sanción presidencial, 12 de julio de 2011.
- ➔ **Autor:** Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras.
- ➔ **Ponentes:** senadores: Manuel Mesías Enríquez, Jesús Ignacio García, Jorge Eduardo Londoño, Juan Manuel Corzo y Hemel Hurtado. Representantes a la Cámara: Jaime Buena-hora, Fernando De la Peña, Adriana Franco Castaño, Carlos Eduardo Hernández, Carlos Germán Navas, Alfonso Prada, Germán Varón, Victoria Eugenia Vargas, Humphrey Roa.
- ➔ **Gacetas del Congreso:** 607, 784, 1002, 1117 de 2010; 19, 35, 77, 78, 128, 179, 180, 181, 258, 311 y 312 de 2011.

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

La corrupción afecta de forma crítica el crecimiento y el desarrollo económico; impide la distribución del ingreso, el buen gobierno y la demo-

cracia. Al estar relacionada de forma directa o indirecta con el crimen organizado y los grupos al margen de la ley, genera mayores índices de inseguridad y violencia.

El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional realizado en el 2010, ofrece un panorama de la percepción de la corrupción a través de entrevistas realizadas a más de 91.500 personas de 86 países. Dicho estudio arrojó como resultados que en todos los países la percepción de la corrupción ha

aumentado en los últimos tres años; los partidos políticos son señalados como la institución más corrupta; las experiencias de hechos de soborno administrativo son generalizadas, y

las medidas del gobierno para combatir la corrupción suelen verse como poco eficaces.

El 12 de julio de 2011 fue sancionada la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), la cual crea herramientas para promover la lucha contra la corrupción. Este boletín de seguimiento legislativo busca hacer un análisis de dicha ley, con el fin de identificar los puntos clave y aportar una visión crítica del alcance de las herramientas que desarrolla para combatir la corrupción.

El término corrupción es utilizado para referirse a variadas y numerosas actividades que van en detrimento de la gobernabilidad pública tales como el soborno, el cohecho, la prevaricación, el nepotismo, el tráfico de influencias, la captura del Estado, entre otras. Las diversas conductas que se incluyen dentro del concepto se presentan tanto en el sector público como en el privado y en la mayoría de casos son un producto de la interacción entre ambos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, la contempla como un problema que afecta el desarrollo económico, la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones, los valores de la democracia, la ética y la justicia. Un gobierno corrupto suele ofrecer baja cantidad y calidad de bienes públicos esenciales para el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos, a su vez necesarios para el crecimiento y el desarrollo económico.

Del mismo modo, la corrupción representa un importante desincentivo al desarrollo de la actividad económica y de la inversión. Tal como lo haría un impuesto mal diseñado, la corrupción

disminuye los réditos de la actividad económica, pero con el agravante de que es clandestina, impredecible y crece a medida que el retorno de una actividad económica aumenta.

- 1 Banco Internacional de Desarrollo. Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. División de Capacidad Institucional del Estado. Plan de acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia. Octubre de 2009.
- 2 Corporación Transparencia por Colombia. Corrupción. ¿Qué es la corrupción? <http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/tabid/62/language/es-ES/Default.aspx> Visitado el 13 de octubre de 2011 a las 10:34 am.
- 3 Rebecca Menes. Limiting the Reach of the Grabbing Hand. National Bureau of Economic Research March 2006. <http://www.nber.org/chapters/c9978Limiting>.



El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, mide la percepción de las personas sobre la corrupción en su país por medio de entrevistas y encuestas, asignándoles una calificación de 1 a 10, en la que 1 es un gobierno extremadamente corrupto y 10 un gobierno transparente; y define la posición de cada país en un ranking en el que el primero es el menos corrupto. Desde 1998 Colombia ha estado dentro de las mediciones. En ese año nuestro país obtuvo una calificación de 2.2; en 2006 la puntuación fue de 3.9 y quedó en el puesto 59 de 163; en 2007 y 2008 obtuvo una calificación de 3.8.; para 2009, Colombia pasó del puesto 49 al 74 de 189 países.

La versión 2006 de la Línea de Bases sobre Responsabilidad Social Empresarial en Colombia del Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial, señala que 31% de las empresas colombianas consideran que la corrupción es el segundo problema del país. A su vez, la encuesta Probidad de Confecámaras de 2006 -realizada a 1.697 empresarios que participan en licitaciones públicas en 18 ciudades de Colombia- arrojó como resultado que el 84.4% de los empresarios se abstiene de participar en procesos de contratación con el Estado, porque considera que la competencia no es justa, que hay politización en el proceso de contratación, así como la exigencia de pagos no oficiales.

El Barómetro de Corrupción Global de Transparencia Internacional del 2010, arrojó que en Colombia el 54% de personas entrevistadas considera que la corrupción aumentó desde 2006, que las instituciones más afectadas por la corrupción en una escala de 1 a 5 (siendo 5 extremadamente corruptos) son los partidos políticos y el Congreso con un puntaje de 4.2, seguidos por la policía y los funcionarios públicos con 4.0. Del mismo modo, se estableció que el 46% de las personas consideran las acciones del gobierno para combatir la corrupción como inefectivas, frente a un 35% que consideran las medidas efectivas.

4 Corporación Transparencia por Colombia. Corrupción. La Corrupción en Colombia. <http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/tabid/62/language/es-ES/Default.aspx> Consultado el 13 de octubre de 2011 a las 2:23pm.

5 Primera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Administración de Empresas. Corporación Transparencia por Colombia. Colombia. Julio de 2008. Encuesta de Probidad de Confecámaras. Resultados 2006. Páginas 9, 19, 26, 37 y 38.

6 Barómetro de Corrupción Global. Transparencia Internacional. 2010. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results) Consultado el 13 de octubre de 2011.

Los resultados que arrojan estas mediciones evidencian una realidad política. Aunque la actual administración ha adelantado esfuerzos para contrarrestar la situación, estos han sido para casos muy particulares. El Estatuto Anticorrupción se enfrenta a un panorama de corrupción estructural y sistemática, el cual se acentúa en la mayoría de entes territoriales, donde la falta de presencia de Estado o una institucionalidad débil, representan un gran desafío.

### PUNTOS CLAVE DEL ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN

La Ley 1474 de 2011 busca consolidar objetivos de la actual administración en aspectos como el buen gobierno, transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción. Así mismo, representa una respuesta a un aumento en los índices de percepción de corrupción y a los escándalos de corrupción de gobiernos anteriores.

Esta ley contempla una serie de medidas administrativas, como la creación de cargos y comisiones para investigar los actos de corrupción y fomentar la moralidad pública en las instituciones y funcionarios del Estado. Así mismo, establece una serie de herramientas penales que tienen como objetivo evitar la comisión de delitos en contra de la moralidad y el patrimonio público. De la misma forma, modifica el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, aumentando las causas y la duración de los períodos; fortalece la Contraloría General de la Nación y establece nuevos procedimientos para las sanciones disciplinarias y fiscales.

Del articulado cabe resaltar los siguientes puntos:

- **Creación de la "Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas".** Tiene por objeto evitar influencias sobre servidores públicos. Las personas que financien un porcentaje mayor al 2.5% de las sumas máximas a invertir por los candidatos, no podrán contratar con entidades públicas del mismo nivel (nacional, departamental o municipal) para el cual fue elegido el candidato, incluso así sean entidades descentralizadas. La duración de esta inhabilidad es de la totalidad del período por el cual haya sido elegido el candidato. Tampoco podrán contratar las sociedades existentes o creadas con posterioridad al momento de las elecciones, cuyo representante legal o socios hayan hecho un aporte superior al 2.5% del tope de inversión de la campaña.

No obstante, las sociedades anónimas abiertas quedan expresamente por fuera de esta inhabilidad, excepción que no aparece justificada en la exposición de motivos del proyecto, y que genera un cuestionamiento importante, pues a partir de este artículo se le permite a los directivos de grandes empresas, financiar campañas políticas de candidatos, y una vez elegidos, contratar con el Estado.

Es importante evidenciar que esta disposición tiene un alcance limitado, en tanto la inhabilidad contemplada en esta norma no se aplica respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales, es decir, protege a las cuotas burocráticas de los candidatos para que estos puedan pagar con cargos de libre nombramiento -como las embajadas, superintendencias, ministerios- a quienes ayudaron en el financiamiento de la campaña del candidato.

- **Exclusión de subrogados y beneficios penales a los culpables de los delitos contra la administración pública relacionados con corrupción.** Se establece como desincentivo a la comisión de dichas conductas. También se estipula una ampliación de términos de prescripción penal para los servidores públicos y particulares con funciones públicas que comentan cualquier delito en ejercicio o en ocasión de sus funciones. Del mismo modo, se amplían los términos de investigación y de las causales de libertad inmediata.

La regla general establecida por la Constitución, es que ninguna persona puede ser privada de la libertad a menos que exista una sentencia condenatoria; sin embargo, en casos específicos contemplados en el Código de Procedimiento Penal (artículos 307 y 308), el juez de garantías a solicitud de la Fiscalía puede ordenar una medida



de aseguramiento privativa de la libertad (prisión o detención domiciliaria) cuando el acusado representa un peligro objetivo para la víctima o la sociedad, evitando que el acusado se escape o obstruya la justicia.

Dicha detención preventiva tiene un término de sesenta días contados a partir de la fecha de la formulación de la acusación; en caso en que no se haya dado inicio a la audiencia de juicio oral, o si pasados sesenta días contados a partir de la fecha de la formulación de imputación, no se hubiere presentado la acusación o solicitado la preclusión. La modificación del Estatuto Anticorrupción establece que frente a la pluralidad de investigados, los términos mencionados se duplicarán.

El problema con esta medida es en vez de fortalecer a la Fiscalía para que realice investigaciones completas y con mayor celeridad en los casos de corrupción, se premia la ineficiencia de la misma a costa del derecho fundamental a la libertad personal. Con el aumento de los términos de prescripción y de investigación, en el segundo evento cuando hay pluralidad de investigados, le dan tiempo suficiente al fiscal para que realice su investigación y no requiera de mayor tiempo una vez el investigado se encuentre en detención preventiva.

- **Prohibición de la gestión de intereses privados por parte de antiguos servidores públicos por un término de dos años contados a partir del momento en que dejó el cargo.** Esta disposición impide prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación y asesoría, en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo que ejerció, así como para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad a la cual se encontraba vinculado.

Esta prohibición será indefinida en el tiempo, respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conociere el ejercicio de sus funciones, es decir, aquellos que fueron objeto de decisión durante el ejercicio de sus funciones y de los cuales existen sujetos claramente determinados.

Esta disposición es una medida dirigida a terminar con la práctica de la "puerta giratoria", en la que los exfuncionarios públicos directivos al dejar su cargo, conservan la posibilidad de influenciar las decisiones de la entidad a favor de un particular, práctica contraria al buen gobierno. Del mismo modo, busca evitar que los servidores públicos de nivel directivo, ejerzan sus funciones en beneficio de intereses particulares, a fin de que al terminar su período, puedan obtener un contrato favorable con empresas privadas.

Es importante mencionar que esta modificación al numeral 22 del artículo 55 de la Ley 734 de 2002, a lo sumo implicaría una sanción disciplinaria de inhabilidad para ejercer cargos públicos y contratar con el Estado.

Así mismo, esta disposición no hace distinción entre los exservidores públicos con cargos directivos (quienes tenían potestades para conocer y decidir asuntos de la entidad pública) y los servidores públicos que no, aun cuando la prohibición se encuentra claramente dirigida para los primeros y no para los segundos.

- **Estipulación de obligación para los revisores fiscales de denunciar los actos de corrupción y los actos de corrupción consumados de los que tengan conocimiento en razón de sus funciones.** La ley establece que de no denunciarlos, debiendo conocer de los mismos en razón de sus funciones, perderá su tarjeta profesional de contador; en este sentido, se estipula que no procederá el secreto profesional para los revisores fiscales. Esta modificación tiene dos problemas: el primero surge en la medida en que el artículo 74 de la Constitución Política establece que el secreto profesional será inviolable, por lo que se requeriría un acto legislativo para modificar el artículo y el Estatuto Anticorrupción fue tramitado como ley. Sin embargo, si la disposición de la ley es considerada como una limitación razonable y proporcional del artículo 74 de la Constitución, es posible que la disposición del Estatuto Anticorrupción sea exequible constitucionalmente. El segundo problema es que establece una tipicidad abierta, pues incluye el concepto de "actos de corrupción", el cual no se encuentra definido en el estatuto y en ninguna norma jurídica. Dicha estructura rompe con el principio de tipicidad, el cual es pilar fundamental del Derecho Penal y sancionatorio, y vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica.

- Designación de responsable del control interno y reportes del responsable de control

interno. En todas las entidades del sector central, los jefes de control interno dependerán directamente de la Presidencia de la República, con el fin de que el presidente ejerza control en cada una de las entidades del Estado de manera directa. Dicha figura se replicará a nivel departamental y municipal.

- **Sistema preventivo de prácticas riesgosas financieras y de atención en salud a cargo de la Superintendencia de Salud.** Igualmente se prohíben las prebendas o dádivas a trabajadores en el sector de la salud y la destinación diferente a recursos de la salud por parte de las EPS.
- **Medidas para combatir la corrupción privada.** Se basan en que la lucha contra la corrupción debe ser transversal, en el sector público y privado, pues el gobierno reconoce que "la corrupción se presenta porque existe un mercado en el que se puede desarrollar. Existen agentes demandantes y oferentes de corrupción, que obtienen ganancias por las transacciones de las que participan. Las políticas anticorrupción deben incorporar medidas orientadas a eliminar la oferta de corrupción por parte de los agentes públicos y la demanda privada".

En este sentido, se crean cuatro tipos penales: la corrupción privada, la administración desleal, el cohecho transaccional para establecer prácticas restrictivas y manipular licitaciones públicas, y el fraude de subvenciones. El último de los tipos penales, el fraude de subvenciones, es una conducta que de hecho ya se encontraba tipificada dentro del delito de estafa agravada. Lo curioso del fraude de subvenciones, es que contempla una pena menor que la estafa agravada, lo que implica que se hizo una reducción a la pena para esta conducta, gracias al principio de favorabilidad, en virtud del cual se aplica la ley que represente un mayor beneficio al acusado o culpable de un delito.

- **Publicación de proyectos de inversión.** El Estatuto Anticorrupción estipula que todas las entidades deberán publicar en sus respectivas páginas web cada proyecto de inversión. Igualmente, tienen la obligación de realizar una vez al mes, una relación de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas, para publicarla en su página web.
- El Estatuto lleva a cabo un **fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República** y le otorga la posibilidad de llevar a cabo alianzas estratégicas con universidades para el control fiscal de las entidades públicas.

7 Exposición de motivos de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). Gaceta 607 de 2010.





En el proceso de diseño e implementación de estrategias para la corrupción, suele suceder que los abogados conservadores, apegados de forma rígida al concepto del imperio de la ley, argumentan que la mejor forma de evitar la corrupción es aumentar las penas por delitos que atenten a la moralidad pública y los bienes públicos<sup>8</sup>; la opinión pública y los formuladores de políticas públicas concuerdan con esta visión en la mayoría de casos. La idea del castigo como la herramienta para prevenir y modificar la conducta, se encuentra arraigada en el sentido común de una sociedad donde la preocupación principal es la seguridad. Por ende el aumento de penas es sumamente popular y constituye una inversión política segura para congresistas y gobierno, quienes gracias a esos aumentos recibirán sus créditos políticos en el siguiente período electoral.

Por otra parte, quienes ven al Estado como una empresa privada enorme, consideran necesario que tenga salarios competitivos para atraer servidores públicos de excelente calidad y reducir el incentivo de cometer delitos en contra del patrimonio público. Esta aproximación implica una gestión pública y servicio civil eficaces, pues entre las causas más frecuentes para que los particulares paguen sobornos, están el acelerar un trámite u obtener un servicio al cual tienen derecho<sup>9</sup>. En consecuencia, se mostrarán a favor tanto del aumento en las penas por corrupción, como en salarios más altos para funcionarios públicos<sup>10</sup>.

Al mismo tiempo, los economistas, dado que explican la corrupción como un problema de competencia, argumentarán que los sobornos de funcionarios públicos son menos frecuentes cuando existe un escenario de competencia perfecta dentro de las entidades públicas y en el mercado<sup>11</sup>.

En este debate todos llevan un poco de razón, por lo cual, tal como lo establece la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los estados parte tienen el compromiso de elaborar políticas integrales para garantizar la buena gestión pública y transparencia, tanto en las instituciones del Estado como en los negocios entre particulares.

El Estatuto Anticorrupción intenta incorporar al ordenamiento jurídico una reforma integral para combatir la corrupción, sin embargo, se queda corto; de cuatro artículos que se presentaron en primer debate para regular las actividades de lobby y cabildos sólo se aprobó uno. Dicho artículo se limita

a darles a las autoridades la facultad de solicitar información cuando exista prueba sumaria de la comisión de un delito, falta fiscal o disciplinaria. Así mismo, el Estatuto introduce nuevos tipos penalizando conductas que ya se encontraban inmersas en otros tipos preexistentes, se aumentan las penas y se crean agravantes, medidas que por más populares que sean, han demostrado poca eficiencia desde 1995, año en el cual se expidió el primer Estatuto Anticorrupción, así como en las numerosas reformas de los códigos penales. El desincentivo de una persona para cometer una conducta delictiva no es proporcional a la gravedad del castigo, menos cuando los órganos de investigación y decisión son poco eficientes.

La regulación basada en la amenaza del castigo, la eliminación de garantías procesales, y la creación de tipos abiertos sujetos a una interpretación extensiva, se encuentra casi inmersa dentro de una tendencia de derecho penal del enemigo<sup>12</sup>, donde sólo se logra generar un estado constante de sospecha que afecta de forma negativa la calidad del servicio civil, reduciendo los niveles de reclutamiento, acción y permanencia dentro de las entidades públicas. A largo plazo, es inevitable que este tipo de reformas generen una disminución de la calidad en los servidores públicos, obteniendo como resultado autómatas que trabajan para cuidarse a sí mismos y no para realizar políticas efectivas para el desarrollo económico y social.



Para que una política anticorrupción sea integral, debe contemplar medidas como el fortalecimiento de la carrera administrativa, la permanencia de los servidores públicos en el sector, salarios competitivos, el fortalecimiento de los organismos de vigilancia, la penalización de los actos de corrupción, el fortalecimiento del sistema judicial y la garantía de una participación activa de la ciudadanía.

Queda pendiente una reforma estructural del sistema electoral en la que se fortalezcan organismos como el Consejo Nacional Electoral y reformas transversales como el fortalecimiento del servicio civil y la carrera administrativa. De otra forma, las medidas contempladas en la Ley 1474 de 2011, pueden terminar con la misma suerte de las anteriores reformas, logrando únicamente prácticas más elaboradas y menos visibles de corrupción. Esta consecuencia es clara en la contratación con el Estado, pues a partir de todo el desarrollo normativo para evitar prácticas corruptas, no contratan a los mejores en infraestructura o prestando un servicio. Por lo que el Estado termina por contratar aquel que conoce cada vacío normativo o argucia legal para poner a su acomodo los términos de los pliegos de condiciones.

La Ley 1474 de 2011 tiene grandes retos, los cuales sólo pueden afrontarse con la ayuda y el impulso del gobierno y de proyectos como la Ley Antitrámites; de lo contrario, el alcance que puede tener para combatir la corrupción es limitado.

8 Alberto Ales y Rafael Di Tella. Rents, Competition, and Corruption. The American Economic Review. Vol. 89, No. 4 (Septiembre de 1999). American Economic Association Stable. <http://www.jstor.org/stable/117169>. Consultado el 5 de octubre de 2011. Pp. 982-993.

9 Barómetro de Corrupción Global. Transparencia Internacional. 2010. [http://www.transparencia.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010/results](http://www.transparencia.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results)

10 *Ibid.* 11  
*Ibid.*

12 María del Pilar Espinosa Torres. El derecho penal del enemigo. Maestra en Derecho Penal. Candidata a Doctora en Derecho Público de la Universidad Veracruzana. <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/11/espinosa11.pdf>



**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer**  
Stiftung

**EM**  
La Suma de Todos  
OBSERVATORIO DE INVESTIGACIÓN  
Comunidad de Madrid

# Reglamentación de la reforma política

ESA DE EXPERTOS



OBJETIVO DEL  
OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)



**E**l pasado 6 de octubre de 2010, el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política (ICP), la Corporación Transparencia por Colombia y el diario El Tiempo, realizaron un mesa de expertos con el fin de discutir los temas relacionados con el proyecto de ley estatutaria de reglamentación de la reforma política, presentada por el gobierno

del presidente Juan Manuel Santos ante el Congreso de la República. El evento contó con la moderación de Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP y Elizabeth Ungar, directora ejecutiva de Transparencia por Colombia. Como ponentes participaron Germán Vargas Lleras, ministro del Interior y de Justicia; Guillermo Rivera, representante a la Cámara; Fernando Londoño, consultor del PNUD; Jaime Castro, exministro del interior; Alejandra Barrios, directora ejecutiva de la Misión de Observación Electoral (MOE); Alfonso Prada, representante a la Cámara; Antonio Lizarazo, consultor del PNUD, y José Ricardo Puyana, director del área de Gobernabilidad Democrática de PNUD.

Para iniciar, la directora ejecutiva del ICP comentó a los participantes que la intención de la mesa era abordar dos puntos específicos del proyecto de reforma: los principios de participación política (democracia interna) y la financiación de los partidos y movimientos políticos. Marcela Prieto expresó que en la medida en que esta reforma se presenta como respuesta a la falta de regulación del régimen de partidos contenidos en los artículos 107, 108 y 109 de la Constitución Política de Colombia, se hizo indispensable propiciar un escenario para la discusión de estos temas que tienen una gran relevancia para el país, y donde resulta fundamental reunir a los expertos a discutir sobre los diferentes puntos que resultan cruciales en la reglamentación de la reforma.

Complementando lo anterior, Elizabeth Ungar, directora de Transparencia por Colombia, afirmó que tanto la reforma política de 2009 como el proyecto de reglamentación, son relevantes para el posterior ejercicio de la democracia en el país, así como para definir el futuro de los partidos, movimientos políticos y grupos representativos de ciudadanos. En este sentido, el proyecto

busca fortalecer la transparencia del sistema de partidos, en términos de financiación, organización, democratización interna y responsabilidad de los mismos.

Según Elizabeth Ungar es indispensable recuperar el sentido positivo y la importancia que tiene la financiación de la política en el ejercicio de la democracia electoral, ya que el ejercicio de la misma es costoso y por lo tanto debe ser financiado de una manera legal y legítima. En este sentido, además de las disposiciones sancionatorias que contiene el proyecto de ley estatutaria, ella opinó que este proceso debe ir acompañado de medidas de fortalecimiento de los partidos políticos, de la participación ciudadana en el control de la financiación y del fortalecimiento del

C  
o  
n  
s  
e  
j  
o

N  
a  
c  
i  
o

vía del fondo nacional de campañas, para que pueda ejercer un papel protagónico en el proceso de revisión, control y publicidad de la financiación.

Del mismo modo, afirmó que debe darse mayor importancia a los elementos relacionados con la rendición de cuentas tanto por parte de los candidatos y los partidos, como por el CNE y los financiadores permitidos; este último debe ser introducido como una novedad para tener claridad sobre quién financia las campañas. A su modo de ver, el beneficio mayor será el de la transparencia, a pesar del temor que esto les pueda causar, pues la financiación estatal debe contemplar de una

manera clara los principios de equidad en la posibilidad de participación en la contienda electoral, de todos los partidos políticos, sin importar su origen ya sean minoritarios o de oposición.

Por último, recordó la importancia de los medios de comunicación para este proceso, no sólo por su función informativa, sino también porque deben asumir una actitud transparente en cuanto a la financiación de la política, a través de rendición de cuentas sobre los montos y los espacios que brindan para la publicidad de las campañas, partidos y movimientos, dado que los costos de publicidad son los más elevados en momentos de campaña.



## Consideraciones sobre la financiación

Los asistentes a la mesa coincidieron en afirmar que el proyecto de ley estatutaria es un gran esfuerzo en pro de la democracia, la lucha contra la corrupción y la infiltración de dineros ilegales dentro de las campañas electorales, los partidos y movimientos políticos. Según el ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas, en este proyecto se propone una nueva composición en la asignación de recursos para los gastos de funcionamiento, así como la incorporación de medidas dirigidas a regular y vigilar los mecanismos de financiación de las campañas a través de una cuenta única.

Por su parte, Jaime Castro, exministro del interior, manifestó que este proyecto sigue el lineamiento tradicional de todas las leyes que se han expedido en lo referente a quién financia las campañas (el Estado o los particulares). Una de las reflexiones que planteó Castro fue cómo reducir los costos de las campañas, ya que los costos de las mismas se han venido disparando notablemente, lo que da pie a la corrupción y la intervención de terceros en el proceso electoral. Las propuestas que el exministro presentó para realizar este objetivo fueron dos (ver cuadro 1).

Así mismo, fue enfático sobre la importancia de asignar la autoridad encargada de revisar las cuentas, ciertas competencias que le permitan incluir en el reporte de cuentas la entrega de los gastos electorales no declarados por parte de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, esto con el propósito de hacer mucho más transparente los mecanismos de financiación de campañas.

Posteriormente, Alejandra Barrios, directora ejecutiva de la MOE, destacó la importancia de hacer pública la información de la procedencia de los recursos que se utilizaran en la campaña electoral, a través de la creación, por parte del CNE, de un código que le permita a los empresarios u organizaciones financiadoras de las campañas, mantener su condición de reserva o anonimato, salvaguardado el principio de transparencia en el proceso electoral.

Cuadro 1. Propuestas para reducción del gasto en campañas.

PROPUESTAS	DESCRIPCIÓN
PUBLICIDAD GRATUITA	<p>En radio y televisión, la publicidad deberá ser gratuita, ya que son medios que utilizan el espectro electromagnético. En la actualidad, esta medida está prevista para los candidatos a la presidencia, pero se debería hacer extensiva a las demás campañas, de manera tal, que se le adjudiquen los espacios al partido o movimiento político y sea este a través de sus mecanismos de democracia interna, quien determine cómo se emplean, garantizando de esta manera que no se permita publicidad diferente a la autorizada por el partido.</p> <p>Esta medida debe implementarse porque la publicidad es la que genera mayor gasto dentro de una campaña y podría ser gratuito e institucional.</p>
DURACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES	<p>Las campañas en Colombia tienen tal vez la duración más larga en la región y probablemente en el mundo, y el proyecto en vez de adoptar el límite para las campañas las amplía, pues propone que las inscripciones de los candidatos se hagan cuatro meses antes de la votación, esto permite que los que estén inscritos inicien sus campañas inmediatamente, pues esto no se puede prohibir. Por lo tanto, la propuesta para la reducción del gasto es reducir el periodo de duración de las campañas electorales.</p>



1 El artículo 26 del proyecto de ley estatutaria que reglamenta la reforma política 2009, dice que: "los recursos en dinero provenientes de la financiación estatal y privada, se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de la campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la regionalización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas".



## Consideraciones sobre los anticipos a las campañas electorales

Tanto el ministro Vargas como el representante a la Cámara, Guillermo Rivera, coincidieron en que una de las novedades del proyecto de ley estatutaria, es la reglamentación de los anticipos, de tal manera que estos sean similares a los que se han venido entregando para las campañas presidenciales desde el 2006. Aseguraron que esto hace más transparente la financiación de la política y las campañas, en la medida que permite establecer controles sobre la cantidad y la procedencia del dinero que recibe para la financiación, además garantiza mayor transparencia en la rendición de cuentas de la campaña.

Un elemento importante, destacado por todos los participantes, es la presencia de un incentivo en el anticipo para los partidos que presenten lista cerrada, con lo cual se pretende llegar a la eliminación del voto preferente y consolidar la lista cerrada. Esto con el fin de simplificar el proceso electoral, evitando las confusiones que se presentan con el voto preferente, puesto que para el elector será más fácil votar por una lista cerrada sin necesidad de ubicar a un candidato en particular. Pese a ello, no se ha logrado llegar a un consenso sobre este punto en las diferentes bancadas, razón por la cual no se ha modificado dicho proceso.

Por su parte, Juan Fernando Londoño, consultor de PNUD, afirmó que con los recursos de anticipos no se alcanza a cubrir todo lo que implica hacer una campaña electoral. El consultor del PNUD considera que esta es una base para iniciar con el proceso de la campaña, por tanto es necesario recurrir a nuevas estrategias para disminuir gastos y

hacer más plausible la realización de las campañas. Para ello, propone reducir los gastos en publicidad por medio de la implementación de una norma, en la que solo los partidos contraten publicidad electoral y sean estos quienes decidan cómo distribuir el tiempo entre sus candidatos.

Sobre el mismo punto, Alejandra Barrios hizo una precisión, refiriéndose a los anticipos que se destinan a las consultas populares, afirmando que entre más dineros públicos utilicen los partidos para las campañas, mayor derecho tienen los ciudadanos y los medios de comunicación a pedir cuentas, ya que estos recursos provienen de los impuestos. En este sentido, considera que es necesario

generar un equilibrio entre lo que se está pidiendo y la financiación anticipada, ya que no está incluida dentro de la información que están brindando a la hora de la rendición de cuentas.

Por último, Barrios planteó la importancia de conocer de manera anticipada cual será el monto del presupuesto de las campañas, para que así los anticipos que se otorguen cumplan con las necesidades de las campañas, permitiendo hacer más visible la forma cómo se emplean los recursos. Todo dentro de lo que se considere sensato por los partidos y movimientos políticos, para que sea una competencia justa y se promueva la transparencia.



## Consideraciones sobre la reglamentación del principio democrático

En relación con los principios, reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, se habló principalmente de las consultas interpartidistas e internas, donde hubo consenso sobre la importancia de contar con un régimen que establezca de manera clara los lineamientos para la realización de este tipo de ejercicios democráticos.

Los participantes reconocieron que gran parte de la reglamentación del principio democrático, está enfocada hacia medidas de carácter sancionatorio que serán aplicadas gradualmente y consistirán principalmente en multas en dinero y sanciones orientadas a la suspensión o privación de la financiación estatal, y a la limitación del acceso a los medios de comunicación. También el proyecto incluye una tipificación de comportamientos

susceptibles a ser sancionados y que pueden resultar en la suspensión de la personería jurídica o la cancelación de la misma y hasta en la disolución de la respectiva organización.

Sobre este punto, el representante Guillermo Rivera, planteó que el proyecto busca establecer unos mínimos que permitan determinar cuáles es el justo medio entre lo que la ley establece y el respeto por la autonomía de los partidos, y así no cometer errores reglamentando el funcionamiento de los partidos por medio de un proyecto de ley, haciéndolos perder total autonomía.

En el mismo sentido, el ministro Vargas expresó que al interior de los partidos de coalición del gobierno, se cree que se deberá establecer una serie de mínimos, donde los partidos

sean obligados a respetar y sobre esa base, desarrollar sus estatutos y sus reglamentos internos en general. Con estos se podrán consagrar los principios de participación, igualdad, pluralismo, equidad de género, transparencia, objetividad y moralidad. Sin embargo, hizo precisión en que se deberá hacer más expreso el principio democrático desde la perspectiva del respeto y la participación de las minorías al interior de los partidos y movimientos políticos.

Este tema se conjuga muy bien con el del registro de los afiliados, pues esto permite la acreditación de los militantes y también desarrollar mejor el principio democrático, tomando como base una estructura de participantes más organizada y con mayores posibilidades de representación real al interior de sus partidos.

## Consideraciones al proyecto

A manera de conclusión, el ministro Germán Vargas, recordó que este proyecto de ley estatutaria, es una reglamentación al Acto Legislativo 1 de 2009, por lo tanto no se abarcan todos los temas sobre los cuales existe inconformidad, y que son considerados de gran envergadura. Afirmó que para cumplir con esas condiciones se debió presentar el proyecto como un Acto Legislativo, pero para los intereses del actual gobierno y los partidos de coalición, fue necesario presentarlo como ley estatutaria, pues le da mayor brevedad al trámite en el Congreso.

Finalmente, los asistentes concordaron que esta iniciativa no pretende abordar una reforma integral al régimen electoral, sino que busca adoptar unas medidas elementales que contribuyan a darle mayor transparencia a las elecciones que se realizarán en octubre de 2011, esto por medio de iniciativas como la tecnificación del proceso electoral, la digitalización de la huella dactilar, o el uso de códigos de barras para los formularios.

Por otra parte, el tema de la financiación se destaca como uno de los más relevantes dentro de la reglamentación, también por ser uno de los que más controversia genera, pues es evidente la necesidad de establecer unos parámetros concretos y claros que regulen los

recursos de las campañas, para así evitar incurrir en faltas como la corrupción y la ilegalidad.

A su vez, es claro que en el tema de los anticipos existen diferentes visiones, pero en general lo que se persigue es la necesidad de hacer más efectivo el uso de los recursos y la transparencia, tema bastante recurrente en

las diferentes intervenciones. Sin embargo, es importante notar que no se hace mayor precisión sobre la responsabilidad al interior de los partidos para la administración de los recursos, tema que puede viciar y dificultar la consolidación del principio de transparencia.

De igual forma, existen puntos que aún merecen una revisión exhaustiva, y por lo tanto es factible que se discutan nuevamente; a saber: circunscripción nacional, voto preferente, financiación preferentemente pública. Uno de los temas más sensibles cuando de sistema electoral se trata, es respecto al estatuto de la oposición, tema sobre el que el ministro Vargas asegura que se conversará y que el texto preliminar será consultado con el Polo Democrático y el alto gobierno para definir claramente los temas sensibles como las réplicas y la financiación.



### OBSERVATORIO LEGISLATIVO | INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Juan Manuel Hernández • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.

PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org



**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer Stiftung**

**EM**  
La Suma de Todos  
COMUNIDAD DE MADRID

# Reglamentación de la reforma política de 2009



## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por

este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

## HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

**Nombre del proyecto:** "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".

**Número del proyecto:** 092 de 2010 Cámara

**Autor:** Germán Vargas Lleras, ministro del Interior y de Justicia.

**Ponentes:** representantes a la Cámara Germán Varón, Alfonso Prada, Guillermo Rivera, Carlos Arturo Correa, Jaime Buenahora, Juan Carlos Salazar, Germán Navas, Heriberto Sanabria.

**Gaceta del Congreso:** 691 de 2010.

**Estado actual:** aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, se han realizado múltiples reformas al sistema político y electoral con

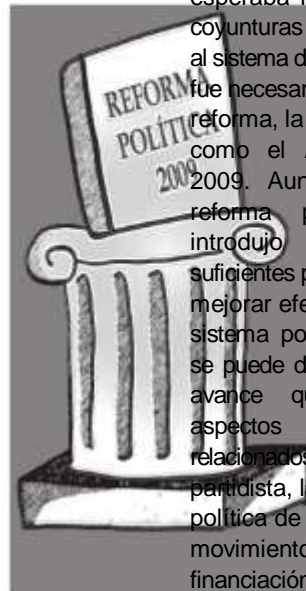
[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

## CONTEXTO

Una vez en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2009, fueron presentados dos proyectos de reglamentación del mismo - uno de iniciativa del gobierno nacional

el fin de profundizar los procesos democráticos y optimizar la representación política. Las medidas adoptadas han estado dirigidas principalmente a la reconfiguración del sistema de partidos, la adecuación del régimen electoral y el fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control, todo con el objetivo de responder a las diferentes problemáticas coyunturales y estructurales del Estado colombiano.

Una de las reformas más importantes fue el Acto Legislativo 01 de 2003, donde se intentaron abordar de forma integral los componentes disfuncionales del sistema político y electoral. No obstante, ante la persistencia de varios de los problemas que se esperaba resolver, y el surgimiento de nuevas coyunturas que generaron nuevas distorsiones en el sistema de representación, fue necesario introducir una nueva reforma, la cual fue aprobada como el Acto Legislativo 01 de 2009. Aunque para algunos la reforma política de 2009 no introdujo todas las herramientas suficientes para mejorar efectivamente el sistema político colombiano, no se puede desconocer que es un avance que permite mejorar aspectos relacionados con la disciplina partidista, la responsabilidad política de los partidos y movimientos políticos, y la financiación electoral, entre otros.



y otro de iniciativa del Congreso. Sin embargo, luego de ser unificados en un solo proyecto de ley estatutaria, no lograron el consenso suficiente para ser tramitados durante la anterior legislatura. Instalado el nuevo Congreso, el ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley estatutaria, el cual contó con una discusión previa con diferentes partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Con este proyecto se busca fortalecer la transparencia del sistema de partidos, en términos

de financiación, organización, democracia interna, y responsabilidad política de los partidos.

El gobierno nacional, en cabeza del ministro del Interior y de Justicia, ha mostrado un gran interés porque el proyecto de ley

estatutaria, que ya fue aprobado

en primer debate, no sólo logre su aprobación en el Congreso, sino que también cuente con el consenso suficiente tanto de los partidos y

movimientos políticos como de las organizaciones

de la sociedad civil, de manera que las reglas al í introducidas sean un avance significativo en el mejoramiento del sistema político colombiano, abran el camino para la introducción de nuevas medidas al esquema electoral y puedan ser aplicadas para las elecciones a realizar el año siguiente.



# Los grandes temas del proyecto

## OBJETIVO DEL PROYECTO

Introducir reglas precisas relacionadas con la organización interna de los partidos, mecanismos de democratización interna, financiación electoral y responsabilidad política.

## 1 ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

- El proyecto de ley presenta unos principios básicos para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos: transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y deber de presentar y divulgar sus programas políticos, de acuerdo a la constitución y la ley. Al mismo tiempo, se buscará garantizar que los derechos de participación, igualdad, pluralismo equidad de género y transparencia, se encuentren regulados en los estatutos básicos de cada uno de los partidos y movimientos.
- A su vez, se prohíbe la doble militancia bajo dos expresiones diferentes: por un lado implicará que ningún ciudadano pueda pertenecer a más de un partido o movimiento político simultáneamente. Y por el otro, que todos aquellos que se encuentren afiliados a un partido o a un movimiento y aspiren a cargos de elección popular, sólo podrán apoyar a los candidatos inscritos dentro del mismo partido o movimiento. A su vez, una vez elegidos por un partido a un cargo de elección popular o a una corporación pública, y deseen postularse a una nueva elección por un partido diferente, deberán renunciar doce

meses antes del primer día de inscripciones a la elección respectiva. Si no cumple con estas estipulaciones, será sancionado de acuerdo a los estatutos.

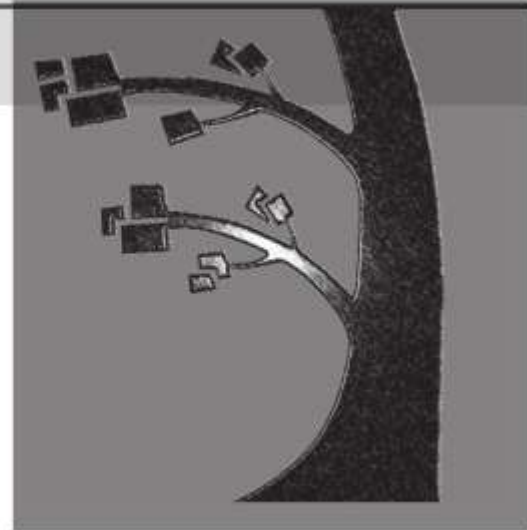
- La propuesta de reglamentación de la Reforma Política, incluye unos estándares mínimos con los que deberán cumplir los partidos y movimientos políticos dentro de sus estatutos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 107 de la Constitución Política, relacionados con aspectos como: 1) denominación y símbolos; 2) régimen de pertenencia al partido o movimiento, donde se señalan las reglas de afiliación y retiro, al igual que deberes y derechos; 3) organización de la estructura interna, órganos de dirección, gobierno y administración, y reglas para su designación y remoción; 4) determinación de autoridades u órganos de control; 5) deberes de los directivos; 6) regulación interna del régimen de bancadas, para el Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales; 7) mecanismos de impugnación de decisiones ya sea de la dirección, gobierno, administración y control de las bancadas, entre otros.

## 2 RÉGIMEN SANCIONATORIO

- De acuerdo con la iniciativa, los partidos y movimientos políticos deberán responder por las violaciones o contravenciones de las normas que rigen su organización, funcionamiento y/o financiación, así como por las calidades morales de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, desde la inscripción hasta la terminación del período de los elegidos.
- Por tal motivo, el proyecto establece una serie de causales de sanción tales como: el incumplimiento de los deberes, la inobediencia a la estructura de organización interna,

la inscripción de candidatos que no cumplen con los requisitos necesarios, la influencia de asociaciones ilícitas sobre la población para adquirir apoyo de los mismos, la formación de asociaciones ilegales, el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral, la incursión en supuestos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática, la administración pública, la seguridad del Estado, el régimen constitucional y legal, entre otros.

- Por otra parte, establece que los partidos y movimientos políticos también tendrán responsabilidad cuando las faltas sean imputables a sus candidatos para los cargos o corporaciones de elección popular, o en general a sus militantes.



## 3 FINANCIACIÓN

- En cuanto a la financiación política, el proyecto de ley presenta como fuentes de financiación permitidas: 1. las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos; 2. las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados o de particulares; 3. los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas; 4. los ingresos originados en actos públicos, publicaciones o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos; 5. los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios; 6. las herencias o legados que reciban, y 7. la financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
- De igual manera en el proyecto se regula el acceso a recursos del Estado, es decir a la financiación estatal estableciendo que se financiarán de manera permanente, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a través del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales; la distribución se hará como se muestra en el cuadro 1.
- En cuanto a la financiación de campañas electorales, el proyecto de ley estatutaria busca hacer una diferenciación entre la financiación del partido político y la campaña electoral, de tal forma que el control sobre las fuentes de financiación sea efectivo y se pueda ejercer mayor vigilancia en la materia.
- Las estipulaciones para las fuentes de financiación establecidas por el proyecto son: 1. los recursos que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen; 2. los aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus

1 Comparar, Ministerio del Interior y de Justicia, "Proyecto de ley estatutaria N° 092 de 2010 Cámara", Pág. 37.

compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad; 3. las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares; 4. los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas; 5. los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos, y 6. los aportes que, por el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos, haga el Estado, incluidos los anticipos.

Cuadro 1. Distribución porcentual de los recursos de financiación de tipo estatal

n 5%	Se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos.
n 20%	Se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.
n 45%	Se distribuirá entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República.
n 20%	En proporción al número de curules obtenidas en la última elección de concejos municipales.
n 5%	En proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
n 5%	En proporción al recaudo de recursos propios de los partidos, provenientes de cuotas de sus afiliados y otros ingresos propios, de conformidad con los informes de ingresos y gastos de funcionamiento del respectivo partido o movimiento político con personería jurídica.

Fuente: Proyecto de Ley 092 de 2010 Cámara.

Cuadro 2. Acceso a los anticipos

n Hasta el 50%	Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un 50% de anticipo de la financiación estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen.
n Hasta el 80%	Cuando se trate de listas cerradas el anticipo podrá ser hasta 80% de dicha financiación.
n Condiciones de acceso a los anticipos	El Consejo Nacional Electoral autorizará dicho anticipo teniendo en cuenta: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La disponibilidad presupuesta, calculando su cuantía a partir de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación.</li> <li>2. Pueden ser solicitados los anticipos con seis meses de anterioridad a la fecha de la elección siempre y cuando suministren la aprobación y aceptación de la póliza de garantía correspondiente.</li> <li>3. La garantía podrá consistir en la pignoración de los recursos de financiación estatal para funcionamiento del respectivo partido o movimiento.</li> <li>4. El valor del anticipo se deducirá de la financiación que le correspondiere al partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, por concepto de reposición de gastos de la campaña.</li> <li>5. Si no se obtiene el derecho a la financiación estatal, quien fuere el beneficiario deberá devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, de lo contrario se hará efectiva la póliza de garantía.</li> <li>6. En estos casos, el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.</li> </ol>

Fuente: Proyecto de Ley 092 de 2010 Cámara.

- A su vez, dentro de la financiación estatal, los partidos, movimientos y grupos significativos que postulen candidatos tendrán derecho a este tipo de financiación para sus campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos. En caso de ser para corporaciones públicas, tendrán derecho a financiación las que superen el 50% del umbral de esa corporación, y si es para gobernaciones o alcaldías, deben alcanzar el 4% del total de votos válidos.
- El proyecto también contempla una serie de límites de gastos para las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones

de elección popular, que serán fijados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas. Para garantizar que dichos límites sean en valor real, los estudios estarán a cargo de CNE, apoyados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 1. PÉRDIDA DE INVESTIDURA

En la carta constitucional de Colombia, en su artículo 183, se establecen las causales de pérdida de investidura para los congresistas, dentro de los que se encuentran: la violación al régimen de inhabilidades, la inasistencia a las sesiones, por no tomar posesión del cargo a tiempo, destinación indebida de recursos públicos o tráfico de influencias.

Por su parte, el proyecto de ley enumera las causales de pérdida de investidura bajo los siguientes criterios:

- a. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución, en el artículo 187.
- b. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado), de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria





del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los topes.

C. En el caso del presidente de la república, la pérdida del cargo será decretada por el Congreso de la República según el

la correspondiente solicitud de pérdida de investidura o del cargo.

Por otra parte, en cuanto a la financiación prohibida, hay que recordar que desde la reforma política anterior, se han tenido en cuenta varios de los puntos que se

procedimiento previsto en la Constitución. Una vez establecida la violación de los topes, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente

presentan en este proyecto, pero con la inclusión de dos nuevos y modificación algunos anteriores, tal y como lo muestra el cuadro 3.

Cuadro 3. Fuentes de financiación prohibida

PERSONAS NATURALES JURÍDICAS	1. Las contribuciones que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales; se omite la obligatoriedad de dar aviso al CNE.
ACTIVIDADES LICITAS	2. Las contribuciones que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
EXTINCIÓN DE DOMINIO	3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
CONTRIBUCIONES ANÓNIMAS	4. Las contribuciones anónimas.
GRUPOS ARMADOS LEGALES, NARCOTRÁFICO, DELITOS DE DIFERENTES TIPOS	5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
INGRESOS ORIGINADOS DE RECURSOS PÚBLICOS	6. Las que provengan de personas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales, que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte o azar.

Fuente: Proyecto de Ley 092 de 2010 Cámara.



## Comentarios al proyecto

### A propósito del proyecto, vale la pena

hacer algunos comentarios. En primer

lugar se debe reconocer la voluntad del

Ministerio del Interior y de Justicia que no sólo ha definido el proyecto como uno de los prioritarios dentro de su agenda legislativa, sino que ha estado dispuesto a compartir los espacios de discusión generados por diversos actores de la sociedad civil, especialmente por el Grupo de Interés de la Reforma Política, que desde hace varios meses viene analizando la reforma y su regulación, en el que el ICP ha participado de manera activa.

Aunque el ICP reconoce que para superar las falencias del sistema político y estructural colombiano se requieren medidas que van más allá de disposiciones de carácter normativo y constitucional, que requieren del compromiso real de los actores políticos, las medidas normativas resultan un paso fundamental en la creación de una nueva cultura política, y en este sentido deben regular de manera exhaustiva y detallada aquellas materias donde sea necesario. Un proyecto de reglamentación de una reforma de orden constitucional debe garantizar la máxima claridad en las reglas a aplicar, más aun cuando lo que se busca es determinar las directrices en materia de financiación política, responsabilidad política de los partidos y movimientos políticos, y mecanismos de fortalecimiento para los mismos.

Esperamos que tal como lo ha reiterado el gobierno nacional, éste sea el primer paso para la readaptación del sistema

político y electoral del país. No obstante, el escenario que antecedió la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2009,

el infructuoso trámite del proyecto de reglamentación radicado en la legislatura de sus directivos, así como el registro de sus afiliados.

Respecto a la violación de los topes de gastos, teniendo en cuenta que el CNE tiene la competencia para cancelar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, esta decisión necesitará sanción judicial por parte del Consejo de

## 5 CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Las funciones del CNE se encuentran establecidas en la Constitución en el artículo 263. Sin embargo, el proyecto de ley estatutaria le asigna algunas nuevas funciones tales como:

Llevar el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, al igual que de los afiliados a estas. Los representantes

de cada partido o movimiento tendrán la facultad para hacer el registro, mediante las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción

Estado. En este caso, el CNE tendrá la facultad de iniciar las investigaciones requeridas, en caso de que se confirme la violación de los topes de los gastos, determinando la pérdida del cargo y declarando elegido al segundo en votación.

anterior que terminó siendo debatida bajo unos parámetros propios de la contienda electoral, y las fuerzas e intereses a las que se verá enfrentada la actual propuesta de reglamentación en virtud del periodo electoral del año 2011, ponen en evidencia la dificultad que presenta realizar este tipo de reformas en periodos electorales, donde los intereses de tanto de los candidatos como de los partidos y movimientos terminan permeando las discusiones, y pueden llegar a distorsionar la intención de las medidas que se pretenden introducir.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO | INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas
  - Edición general Beatriz Torres • Redacción Juan Manuel Hernández • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez
- Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.  
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org



**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer Stiftung**

**EM**  
La Suma de Todos  
COMUNIDAD DE MADRID

# Alcances y desafíos de la reglamentación de la reforma política



MESA DE

## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se consi-

dera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por estemotivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

**El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.**

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

**E**l Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y el proyecto Fortalecimiento Democrático de PNUD - IDEA Internacional, desarrollaron una serie de actividades dirigidas a visibilizar la reglamentación de la reforma política contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009. En este sentido, se realizaron cinco mesas de expertos

que tuvieron por objeto aportar elementos de análisis a la discusión de los dos proyectos de ley estatutaria (uno de iniciativa gubernamental y otro de iniciativa de los representantes Roy Barreras, David Luna y Guillermo Rivera) que se tramitan actualmente en el Congreso para reglamentar la reforma política, en temas como el financiamiento de campañas, la democratización interna de las organizaciones políticas y la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos, de cara al proceso electoral de 2010. Estas mesas se constituyeron en un espacio para la discusión y socialización de los proyectos entre los congresistas, representantes del gobierno y de la sociedad civil.

Algunos de los principales temas abordados en las mesas de discusión fueron: mecanismos para el financiamiento político, democracia interna de los partidos y movimientos, régimen sancionatorio, controles al ingreso de dineros ilícitos a la actividad pública, transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos de las organizaciones políticas y la responsabilidad de los partidos ante las actuaciones de los candidatos que han avalado.

Cada una de las mesas contó con la participación de congresistas y representantes de diversos sectores de la sociedad civil. Algunos de los comentaristas que participaron en las mesas fueron Antonio Lizarazo, ex magistrado del Consejo Nacional Electoral (CNE); Armando Novoa, director del Centro de Estudios Constitucionales Plural; Francisco Robles, consultor de PNUD; Beatriz Elena Jaramillo, miembro del Directorio Nacional del Partido Conservador Colombiano, y los congresistas Hernán Andrade, Roy Barreras, Jairo Clopatofsky, Franklin Legro, Telésforo

Pedraza, Alfonso Valdivieso y Juan Carlos Vélez. Las mesas fueron moderadas por Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP; Nadya Aranguren Niño, coordinadora del Observatorio Legislativo del ICP; Jose Ricardo Puyana, coordinador del programa de gobernabilidad de PNUD, y Juan Fernando Londoño, coordinador del proyecto de Fortalecimiento Democrático de PNUD-IDEA. A continuación se presentan las principales conclusiones de cada una de las mesas.

<sup>1</sup> El Acto Legislativo modificó los artículos 107 y 109 de la Constitución, que reglamentan el relativo al funcionamiento de los partidos y campañas políticas, en particular el financiamiento de campañas y partidos políticos (artículo 109), el régimen sancionatorio de los partidos políticos (artículo 107) y democracia interna de los partidos (artículo 107). Los dos proyectos de ley estatutaria presentados a consideración del Congreso, pretenden desarrollarlos.





## 1. | Financiación política

Uno de los temas que ha generado mayor interés en la reglamentación de la reforma política, es la financiación política pues se ha buscado que el ordenamiento jurídico colombiano garantice recursos públicos suficientes para el correcto funcionamiento del sistema electoral, tanto para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, como para la financiación de campañas electorales. Por este motivo, en las discusiones se hizo énfasis en las propuestas que contemplan los proyectos de ley estatutaria y que buscan desarrollar lo establecido en el artículo 109 de la Constitución, como lo ordena el parágrafo transitorio de dicho artículo.

Al respecto, el exmagistrado del CNE **Alfonzo Lizarazo**, hizo alusión a varios temas. El primero se refiere a la reestructuración del Fondo Nacional de Financiación Política, que se encuentra regulado por el proyecto gubernamental, mas no por el presentado por los congresistas. El exmagistrado destacó que este es un tema de suma importancia, en tanto que uno de los grandes problemas de la financiación de los partidos y las campañas se debe a la incapacidad del Fondo para atender oportunamente las obligaciones de financiación establecidas en la ley.

De manera paralela, Lizarazo propuso ampliar las competencias del Fondo con el fin de convertirlo en el centro de financiación de la participación democrática en el país, pues de acuerdo con el artículo 165 de la Constitución Nacional, el CNE tiene la función de distribuir los recursos del presupuesto para la participación ciudadana y por tanto, es la entidad competente para administrar y asignar los recursos del presupuesto de la nación, además de financiar y promover la participación democrática.

Del mismo modo, Lizarazo consideró que la propuesta sobre el Fondo de Financiación, contenida en el proyecto del gobierno, no es suficiente ni resuelve los problemas de fondo

en la materia. Por tanto, propuso en primer lugar y en relación con la naturaleza jurídica del Fondo, pensar en la creación de una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita al CNE como un instrumento capaz de cumplir con las funciones de financiación de la política.

La segunda propuesta tuvo que ver con las fuentes de financiación y específicamente con la financiación privada. Lizarazo anotó que en Colombia hay un sistema de financiación mixto, que cubre el financiamiento para los partidos y para las campañas electorales. Dicho sistema de financiación se mantiene en la reforma y autoriza a la Constitución a que el legislador pueda establecer límites a la financiación privada (en cuanto a cuantías de contribuciones y donaciones). Así mismo, el exmagistrado evaluó el proyecto presentado por los congresistas y la propuesta hecha sobre contemplar las cuotas de los afiliados a los partidos y movimientos como una fuente importante de financiación y como un factor para la asignación de recursos, de manera que se trace una asignación del 10%, teniendo en cuenta el recaudo que hagan los partidos y movimientos por la financiación de las contribuciones, que como se sabe, es una forma de participación ya definida por la corte constitucional.

Adicionalmente, Lizarazo se refirió a otros temas relacionados con la financiación por personas naturales o jurídicas, en los que el proyecto del gobierno estableció que ninguna contribución o donación en dinero o especie, de personas naturales o jurídicas a campañas podía sobrepasar el 1% del tope de gastos fijado por el CNE, mientras el proyecto de los congresistas establecía ese mismo tope en un 3%. Al respecto, una de las conclusiones de los participantes de la mesa fue que limitar el aporte de personas particulares a las campañas electorales al 1% o incluso al 3%

del tope, o de 10% para aportes familiares del máximo de gastos, es muy bajo y puede traer un efecto contrario, como puede ser incitar el financiamiento ilegal. También se estuvo de acuerdo en que hay que ser más explícitos en definir si se aceptan o no las contribuciones de personas jurídicas, pues esto es un tema que no se desarrolló de forma clara.

Ante esto, los participantes enfatizaron en la importancia de que los legisladores establezcan reglas claras sobre cuál es la financiación que debe ser tenida en cuenta como contribución; esto, en atención a que en la actualidad hay un vacío normativo sobre el tema, al no identificarse con claridad qué son gastos de campaña y qué tipo de aportes en especie deben ser tenidos en cuenta para efectos de establecer los gastos electorales.

Al respecto, Lizarazo mencionó que el proyecto de ley estatutaria presentado por los congresistas, trae una regla muy importante para señalar en qué casos no se tienen como aporte o contribución ciertos servicios o bienes tales como: servicios profesionales y apoyo administrativo prestados de manera gratuita por personas naturales o personas de los respectivos partidos, movimientos o políticos u organizaciones sociales. En este punto, Lizarazo criticó la ausencia de claridad, puesto que como ya ha ocurrido, podría presentarse una falla en el reporte en los gastos de campaña de los servicios de los profesionales que estuvieron apoyando al candidato, lo que a su modo de ver es impro-

1 El gobierno propuso cambiar el nombre al fondo, llamándolo ahora Fondo Nacional de Financiación Política a cargo de la Dirección de Financiamiento Político del CNE. Estaría integrado por: recursos estatales para financiar partidos; recursos estatales para financiar campañas; multas impuestas por CNE y los que determine la ley. Los recursos estarían destinados al funcionamiento de partidos, campañas electorales y auditorías.





## 2 | Anticipos y reposición de votos

cedente ya que no tienen por qué entenderse como donaciones.

Otro de los puntos mencionados en la discusión, fue el relacionado con la financiación prohibida. Atendiendo a que la reforma política sólo prohíbe la financiación de personas naturales, jurídicas extranjeras y la financiación con fines antidemocráticos o contrarios al orden público, los participantes propusieron una serie de indicadores<sup>2</sup>, en los que se señala la importancia de establecer mecanismos de control para garantizar la no violación de las prohibiciones, pese a la dificultad que tiene la autoridad electoral para controlar la financiación con fines ilícitos.

2 Prohibir la financiación proveniente de titulares de bienes respecto de los cuáles se haya iniciado proceso de extinción de dominio.

Prohibir la financiación de personas cuyos ingresos en el año anterior hayan provenido en más de un 50% de contratos o subsidios estatales, o de personas que administren recursos públicos o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte y azar.

La prohibición constitucional de la financiación proveniente de los servidores públicos, haciendo uso de la cláusula constitucional que autoriza al legislador para establecer excepciones.



Otro de los aspectos que generó mayor discusión en las mesas, fue lo relacionado con los anticipos para la financiación de campañas electorales con recursos estatales. En los dos proyectos de ley presentados, se estableció que los anticipos serían entregados a los partidos políticos por el CNE. Sin embargo, el proyecto gubernamental propuso unos requisitos para que los partidos y movimientos puedan acceder a la financiación anticipada:

1. La adquisición de una póliza con una entidad financiera a favor del CNE, garantizando el uso correcto de los recursos;
2. haber obtenido en la elección anterior, para cargos uninominales, al menos el 4% de los votos válidos. Para grupos significativos de ciudadanos, el requisito es haber sido respaldados como mínimo por un número de firmas equivalentes al 3% del total de votos depositados en dichas elecciones, y
3. autorización de la póliza por el CNE.

Así mismo, el proyecto del gobierno establece que los anticipos serán hasta de un 20% del presupuesto total asignado al Fondo de Financiación con destino a la reposición de gastos, distribuido en un 90% entre los partidos y movimientos políticos, en proporción a la última votación obtenida para Cámara y el 10% restante entre los grupos significativos que inscriban candidatos.

Por su parte, la propuesta de los representantes a la Cámara establece que los partidos y grupos significativos podrían solicitar al CNE, de manera justificada, anticipos hasta por un 70% del total del presupuesto destinado a la reposición de gastos. Para autorizar los

anticipos, el proyecto de los congresistas no exige requisitos adicionales a la autorización del CNE; no obstante, se debe tener en cuenta la disponibilidad presupuestal y la financiación recibida por el solicitante en la campaña anterior al mismo cargo, en la respectiva circunscripción. De igual forma, la iniciativa propone que los anticipos podrían solicitarse seis meses antes a la fecha de la elección y ser entregados previa autorización de las garantías correspondientes, una vez sea inscrita la lista o el candidato. El anticipo se deduciría de la financiación del partido por reposición de gastos de campaña.

Por otra parte, en cuanto a la reposición de votos, la propuesta del gobierno contempla que para las campañas a corporaciones públicas sólo tendrían derecho a reposición, las listas que alcancen al menos una votación correspondiente al 50% de los votos válidos obtenidos por la última lista que obtuvo el voto. Para cargos uninominales, tendrían derecho a reposición el ganador de la elección y quienes superasen el 30% del total de votos válidos obtenidos por éste, lo cual se haría directamente a los partidos y estos distribuirían los recursos entre los candidatos.

Sobre estos mecanismos de financiación, el director del Proyecto Fortalecimiento Democrático de PNUD-IDEA, **Juan Fernando Londoño**, anotó que para las elecciones de 2010, el Estado dispondrá de más de \$136 mil millones para la reposición de votos de las campañas electorales y es necesario pensar en cómo distribuirlos de forma que fomenten la equidad en la competencia política, aumenten la transparencia del proceso político y fortalezcan a los partidos y movimientos políticos, recuperando la credibilidad ante los ciudadanos. En este sentido, dijo que los recursos para las elecciones del próximo año son significativos en la medida en que, si se aprobara la propuesta de anticipos del gobierno, los partidos recibirían por este concepto cerca de \$427 mil millones -distribuidos según la votación obtenida en la Cámara de Representantes-, mientras que si fuera aprobada la propuesta de los congresistas, ésta suma ascendería aproximadamente a \$95 mil millones, cifras que superan ampliamente los recursos destinados cada año al funcionamiento de los partidos correspondiente a \$25 mil millones.

### 3. Régimen sancionatorio

Otro de los puntos centrales de la reglamentación de la reforma política, es el establecimiento de un régimen sancionatorio para los partidos y movimientos políticos que infrinjan las normas legales. De esta forma, tanto el proyecto del gobierno, como el de los

congresistas, incluyen una serie de medidas dirigidas a establecer las causales de sanción, los tipos de penas asociadas a cada una de ellas y las competencias para imponerlas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Régimen sancionatorio

TEMA	PROPUESTA DEL GOBIERNO	PROPUESTA DE LOS CONGRESISTAS
Faltas que constituyen sanción	<ul style="list-style-type: none"> <li>F Infringir topes de financiación.</li> <li>F Inscribir candidatos inhabilitados.</li> <li>F Inscribir candidatos, contrario a los resultados de las consultas.</li> <li>F Avalar candidatos condenados por delitos relacionados con grupos ilegales y de narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática y lesa humanidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>F Incumplimiento del deber de diligencia, en cuanto a la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales.</li> <li>F Desconocimiento de la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos.</li> <li>F Permitir la financiación con fuentes prohibidas.</li> <li>F Violar topes de financiación. Inscribir a candidatos que: no reúnan requisitos; se encuentren en causales de inhabilitación o incompatibilidad, y hubieren sido condenados por delitos relacionados con grupos armados ilegales y de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</li> <li>F Permitir la influencia de una asociación ilícita sobre la población.</li> <li>F Permitir o poner a la administración pública en la cual tengan representación al servicio de asociaciones o actividades ilícitas.</li> <li>F Estimular la formación o hacer parte de asociaciones ilegales, o permitirles realizar propaganda a su favor.</li> </ul>
Sanciones a los partidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>F Multas.</li> <li>F Devolución de los recursos estatales.</li> <li>F Cancelación de la personería jurídica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>F Incurrir en delitos contra los mecanismos de participación democrática.</li> <li>F Multas.</li> <li>F Suspensión o privación de la financiación estatal.</li> <li>F Suspensión de la personería jurídica. Cancelación de la personería jurídica. Disolución de la organización.</li> <li>F Pérdida de los votos del congresista condenado.</li> <li>F Devolución de recursos públicos.</li> </ul>
Sanciones a los directivos de los partidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>F Sanciones a los directivos que no muestren suficiente diligencia en el ejercicio de su cargo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>F Medidas cautelares en contra de los partidos -como suspensión de la financiación estatal- cuando sus candidatos electos tengan medidas de aseguramiento.</li> <li>F Multas.</li> <li>F Amonestaciones.</li> <li>F Suspensión del cargo hasta la expulsión del partido.</li> </ul>
Competencias y procedimientos para imponer sanciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>F Otorga la responsabilidad al CNE de imponer las sanciones sobre los partidos, incluso la de cancelar la personería jurídica.</li> <li>F No contempla en la ley el procedimiento para imponer sanciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>F Establece el procedimiento jurídico para imponer sanciones a los partidos.</li> <li>F Las sanciones administrativas estarían a cargo del CNE.</li> <li>F La cancelación de la personería jurídica de los partidos o su disolución, estaría a cargo de la jurisdicción Contencioso Administrativa, pues se trata de la protección del derecho de asociación y por tanto no puede ser responsabilidad de un órgano administrativo.</li> </ul>

Fuente: Memorias. Proyecto de Fortalecimiento democrático PNUD. <http://www.fortalecimientodemocratico.org/quienes-somos/gestion-de-reformas/actividades/36-los-alcances-y-desafios-de-la-reglamentacion-de-la-reforma-politica>.

Con respecto al régimen sancionatorio propuesto en los dos proyectos de ley, Alfonso Lizarazo anotó que en el ordenamiento jurídico colombiano está consagrado el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria y que en consecuencia, las normas que se adopten deben garantizar que sea equitativo el proceso y que los fundamentos de los ciudadanos, así como los principios de tipicidad de las conductas, claridad y graduación de las sanciones, transparencia en la aplicación de las penas y precisión de los órganos competentes para aplicarlas.

Por otra parte, **Armando Novoa**, director del centro de estudios Plural, aseguró que los proyectos no responden a las expectativas de la sociedad colombiana en relación con el régimen sancionatorio, debido a la gravedad del fenómeno de cooptación del aparato estatal y la influencia electoral de grupos ilegales que desató el escándalo de la parapolítica. Sin embargo, señaló que no se puede desconocer que las medidas incluidas en los proyectos, representan un avance frente a la situación actual, en la que se carece de instrumentos para aplicar sanciones efectivas a los partidos cuyos candidatos han infringido normas legales.

### 4. Democracia interna

#### de los partidos

Uno de los aspectos de mayor importancia en la reglamentación de la reforma política, es la democratización de los partidos y movimientos políticos, por tanto, los dos proyectos presentados desarrollan los principios rectores de la democracia interna: transparencia, objetividad, moralidad y equidad de género.

Con respecto a éste tema, **Francisco Robles**, consultor de PNUD, hizo énfasis en la definición de democracia interna a partir de una serie de principios como la competencia e igualdad de participación; la incorporación

de valores democráticos al funcionamiento interno de las organizaciones políticas; los mecanismos competitivos e incluyentes que

permitan la representación de grupos minoritarios en cargos de dirección del partido; la activa participación de los miembros en el partido, y la rendición de cuentas, como forma de comunicación y acercamiento entre los partidos y sus miembros.

Por otra parte, el representante a la Cámara **Franklin Legro**, en relación con el principio de equidad de género, afirmó que sería interesante contemplar la conformación de listas de sólo mujeres para los cargos de elección popular y recordó que la propuesta de reglamentación del gobierno estable que

los estatutos de los partidos y movimientos políticos deben contemplar por estatutos igual número de hombres y mujeres en sus órganos directivos, al igual que en las listas de inscripción. Mientras que la propuesta de los parlamentarios estableció una regla según la cual en ninguna lista de candidatos podría existir preponderancia de más del 70% de alguno de los dos géneros, por una circunscripción donde fuesen elegidos más de cuatro cargos.

Finalmente, la mayoría de los participantes coincidieron en afirmar que hubo un avance importante al tomar medidas de discriminación positiva para incentivar una mayor participación en política de las mujeres y en este sentido, establecer un tope de 70% de un género en las listas, es un aporte significativo que debe ser apoyado en el trámite legislativo. Del mismo modo, en las discusiones se exaltó la importancia de incluir alguna medida sancionatoria para los partidos que incumplan las reglas en materia de equidad de género.





**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer**  
Stiftung

**EM**  
La Suma de Todos  
COMUNIDAD DE MADRID

# Reforma política



MESA DE EXPERTOS

## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana

tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por estemotivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

**El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.**

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

**H**an sido varios los interrogantes y cuestionamientos que han surgido sobre la reforma política, contenida en el Acto Legislativo 106 de 2008 y radicada en el Congreso de la República por el gobierno nacional, no sólo por los antecedentes de su radicación - una reforma política hundida en su último debate y la presentación de una serie de

recomendaciones hechas por la "comisión de ajuste institucional" convocada por el gobierno- sino también la forma en que se ha desarrollado la discusión al interior del órgano legislativo, pues durante la primera ronda de debates, como era de esperarse, se discutieron temas ya incluidos en el texto inicial relacionados con financiación de campañas, umbrales para reconocimiento de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y se discutieron nuevas medidas como la reelección presidencial para el periodo 2014, la posibilidad de consultas interpartidistas, la eliminación de sistema de cuenta única, entre otros.

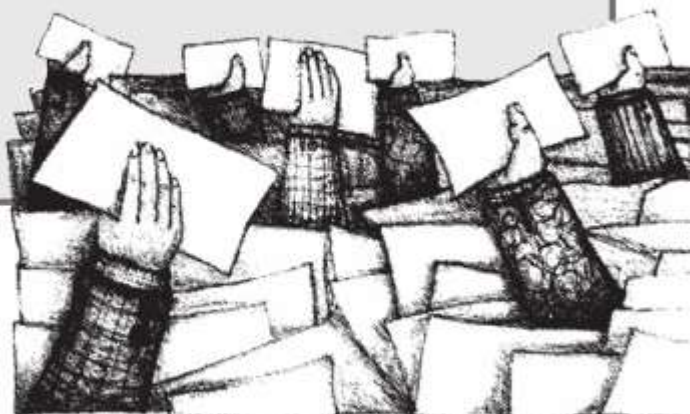
Ad portas de iniciar la segunda ronda de debates, que de no concluir antes del final de esta legislatura impedirán que se continúe tramitando el proyecto, el **Observatorio Legislativo** del Instituto de Ciencia Política realizó el pasado 18 de abril el taller "En qué va la reforma política 2008", que contó con la participación de jóvenes líderes de diferentes partidos políticos y cuyo objetivo fue presentar un panorama general de cuáles son los principales cambios que ha sufrido el proyecto durante su trámite y determinar las medidas que entrarán a discusión en el Congreso.

El taller inició con una breve contextualización del escenario político en el que fue presentada la reforma política y la presentación de los principales puntos de la propuesta hecha por la Comisión de ajuste institucional convocada por el gobierno, que tenía como objetivo presentar medidas de fortalecimiento del actual sistema político colombiano. Una vez esto quedó claro, a partir de seis ejes temáticos se revisaron las medidas iniciales presentadas en el proyecto de Acto Legislativo y el desarrollo de estas en los debates que hasta ahora ha cursado la iniciativa, así como el posible resultado al que se llegaría si la reforma es aprobada: 1. Partidos y movimientos políticos; 2. responsabilidad de los partidos y movimientos políticos; 3. corporaciones públicas y cargos de elección popular; 4. financiación política y electoral; 5. organización electoral, y 6. servidores públicos.

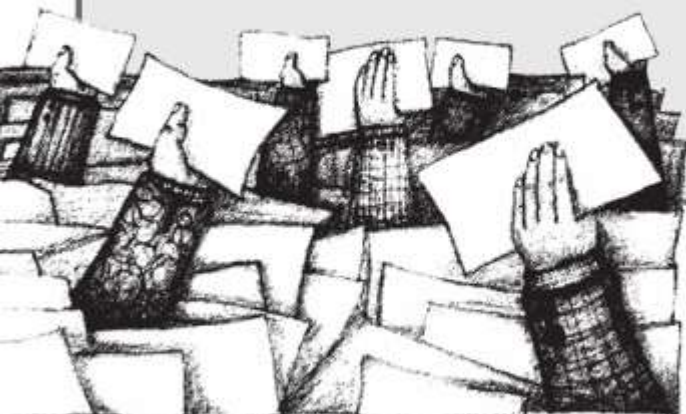


A continuación se presenta la matriz de resultados elaborada para su discusión y análisis con los participantes del taller a partir de la experiencia de cada uno al interior de sus partidos, así como las principales conclusiones a las que se llegaron en la discusión.

EJE TEMÁTICO	PROYECTO ORIGINAL	PROYECTO ACTUAL
1. Partidos y movimientos políticos	Organización democrática con base en principios de transparencia, objetividad, moralidad y publicidad de sus programas políticos.	Durante el segundo debate se adicionó la equidad de género como principio rector.
	Reconocimiento de personería jurídica como partido o movimiento político, por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE), con 2% de los votos válidos de las elecciones de Cámara o Senado.	Durante el segundo debate se aumentó el umbral para reconocimiento de personería jurídica a 3%.
	Imposibilidad de formar coaliciones entre partidos o movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para presentar candidatos a cargos de elección popular.	No se ha modificado.
	Realización de consultas populares o internas para escoger candidatos propios o de coalición.	En el primer debate se incluyó la posibilidad de realizar además consultas interpartidistas.
	Prohibición de doble militancia tanto para los candidatos como para los militantes de los partidos y movimientos. Para los candidatos, la sanción por doble militancia será pérdida de la curul o del cargo respectivo.	No se ha modificado.
2. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos	Responsabilidad de los partidos y movimientos por violación de las normas que regulan su organización, funcionamiento y financiación.	La actuación indebida o negligente de sus directivos y avalar a candidatos condenados durante el ejercicio del cargo para el que fueron elegidos, por nexos con grupos ilegales o narcotráfico, Se adicionaron en el primer debate como causales de responsabilidad.
	Sanciones para los partidos consistentes en multas, devoluciones de dineros públicos por concepto de reposición de votos, pérdida de la curul y cancelación de la personería jurídica.	Se eliminó la pérdida de la curul como sanción a los partidos. En cuarto debate se adicionó la no celebración de convenciones al menos cada dos años con sus militantes para los partidos y movimientos, como causal de pérdida de la personería jurídica.
3. Corporaciones públicas y cargos de elección popular	Inscripción de candidatos con previa verificación de ausencia de inhabilidades.	Éste requisito fue eliminado durante el cuarto debate.
	Condenas por delitos que afecten el libre ejercicio del sufragio como nueva causal de inhabilidad para acceder a cargos públicos de elección popular.	En el primer debate se modificó la causal de inhabilidad por delitos que afecten el libre ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, durante el segundo debate se modificó nuevamente a delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o narcotráfico en Colombia o en el exterior.
	Los candidatos y miembros de corporaciones públicas sólo podrán apoyar exclusivamente a candidatos definidos por sus propios partidos y movimientos.	No se ha modificado.
	Renuncia al cargo o curul con cuatro meses de anticipación para presentarse a elecciones con un partido diferente por el que fue elegido. (Se autoriza el cambio de partido por un período de seis meses sin sanción).	Durante el segundo debate se aumentó el tiempo requerido para la renuncia a la curul o cargo a 12 meses.



EJE TEMÁTICO	PROYECTO ORIGINAL	PROYECTO ACTUAL
3. Corporaciones públicas y cargos de elección popular	Listas de candidatos para corporaciones públicas con participación mínima de 30% de cada género.	La disposición fue eliminada en el segundo debate pero incluida nuevamente en el cuarto debate.
	Umbral de 3% para obtener representación en el Congreso.	No se ha modificado.
	Voto nominal y público para los miembros de las corporaciones públicas.	La condición de voto nominal se eliminó en cuarto debate, sólo será público.
		En segundo debate se incluyó la realización de nuevas elecciones para cargos de elección popular, cuando el voto en blanco sea mayoritario en proporción a los votos válidos.
	Eliminación de suplencias (silla vacía) salvo en caso de muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada, motivada y aceptada por la corporación respectiva. La imposibilidad de calificar el inicio de una investigación judicial como motivo de renuncia justificada.	Se adicionó una disposición relativa al quórum: en caso de que haya curules vacías en una corporación, el quórum se tomará a partir de las curules restantes, es decir, de las efectivamente ocupadas. Se eliminó la pérdida de investidura como sanción a quienes busquen reemplazo de su curul con medios ilícitos o ficticios. Se eliminó la frase: "el fuero de congresista será irrenunciable" para los casos de investigaciones penales.
	Convocatoria a nuevas elecciones por falta de representatividad, cuando se reduzca en más del 50% el número de curules de una circunscripción determinada.	No se ha modificado.
	Moción de censura decidida por ambas cámaras y por mayoría simple.	Fue eliminada en el tercer debate.
Regulación del ejercicio de cabildeo mediante una ley expedida por el Congreso.	No se ha modificado.	
4. Financiación política y electoral	Financiación mixta (pública y privada). No se podrá recibir financiación pública o privada de personas extranjeras.	Se eliminó la autorización expresa para que los partidos y movimientos buscaran financiación privada. En segundo debate se propuso que se pueda limitar el monto de gastos en campaña y existan topes a las contribuciones privadas.
	Financiación pública a través de sistemas de anticipos y reposición de votos.	No se ha modificado.
	Realización de auditorías internas y externas a los partidos y movimientos. Presentación de volumen, origen y destino de la financiación a través de un Plan Único de Cuentas.	Se eliminan las dos disposiciones.



EJE TEMÁTICO	PROYECTO ORIGINAL	PROYECTO ACTUAL
5. Servidores públicos	Partidos y movimientos políticos con posibilidad de postular candidatos a cargos de libre nombramiento y remoción.	Se eliminó durante el cuarto debate.
	Prohibición a los servidores públicos de dar recomendaciones para cargos públicos y contratación estatal a quienes los han nominados para el cargo o han intervenido en su elección.	Se eliminó durante el segundo debate.
	Prohibición a los servidores públicos de favorecer a quienes los han designado o elegido.	No se ha modificado.
	Prohibición a los servidores públicos de celebrar contratos con entidades públicas o personas privadas que administren recursos públicos.	Se eliminó durante el segundo debate.
	No se ha modificado.	No se ha modificado.
	Elección del defensor del pueblo por el Congreso en pleno de temas conformados por los tres mejores puntajes en un concurso de méritos y sin posibilidad de reelección.	Se eliminó durante el segundo debate.
		Inhabilidad de seis meses para concejales y diputados que aspiren al Congreso de la República, fue incluida en el quinto debate en Cámara.
6. Organización electoral	CNE con autonomía presupuestal y administrativa. Asignación de funciones consultivas, regulatorias y de inspección y vigilancia de partidos y movimientos, candidatos y campañas electorales. Facultad de revocar candidaturas por inhabilidades o por pérdida de personería del partido o movimiento.	Se eliminó la función del CNE para determinar la pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos por violación a las normas de financiación política.
	Registraduría Nacional del Estado Civil con deberes como la depuración y actualización del censo electoral para cada elección. Elección del registrador nacional por el Congreso en pleno de ternas conformadas por quienes obtengan los mejores puntajes en concurso de méritos.	Se eliminó la elección del Registrador por parte del Congreso durante el primer debate en Cámara de la segunda vuelta de debates.
	Consejo de Estado con competencia para sobre la cancelación de personería jurídica y las nulidades que presente el CNE. Trámite de procesos con doble instancia, con tiempo máximo de seis meses.	Se eliminó.
		Se adicionó el requisito de incluir el nombre completo y foto de cada candidato en la tarjeta electoral.



## Conclusiones del Taller

- El proyecto de reforma política responde a intereses y necesidades derivados de la coyuntura política, dejando de lado el tratamiento de problemas estructurales, lo que no permite hablar de una reforma integral.
- Es necesario adoptar mecanismos que hagan operativas las medidas incluidas en la reforma y las demás disposiciones constitucionales que no se han desarrollado aún, como la reforma al código electoral, ley de cabildeo, estatuto de la oposición, etc.
- Más allá de las normas e instituciones formales que regulan el sistema político y electoral, es fundamental propiciar cambios en las instituciones informales y la cultura política.



## Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate general y propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)



## Mesa de expertos Reforma política



Fenómenos como las denuncias por infiltración de grupos al margen de la ley en el sistema político y las irregularidades que se han presentado durante los procesos electorales en los últimos años, motivaron la presentación de un nuevo proyecto de reforma política ante el Congreso de la República por parte del gobierno nacional. Con este proyecto se busca introducir modificaciones a los sistemas político y electoral que permitan superar los obstáculos para la profundización de la democracia y del sistema de representación política en el país. En este sentido, el proyecto recoge algunas de las recomendaciones planteadas por la Comisión de Ajuste Institucional, conformada por el gobierno, para identificar posibles soluciones a las problemáticas en materia política y electoral, así como las propuestas generadas en los espacios de debate promovidos desde la sociedad civil.

En este contexto, el pasado dos de octubre, el **Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)**, participó en dos mesas de trabajo de la sociedad civil sobre el proyecto de reforma política. La primera de ellas fue organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Democrático. En esta participaron representantes de diversos sectores políticos y sociales, entre los que se destacan, Juan Pablo Cepero, presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE); Adelina Cobo, magistrada del CNE, y los representantes a la Cámara, Jorge Homero Giraldo, Mauricio Lizcano, Carlos Piedrahita y Miguel Rangel.

El segundo foro, "Reforma política: ¿qué va a cambiar?", fue preparado por la Fundación Carlos Lleras Restrepo. En éste participaron como ponentes Eduardo Montealegre, integrante de la Comisión de Ajuste Institucional; Germán Vargas Lleras, presidente del partido Cambio Radical; Jaime Castro, ex alcalde de Bogotá; Alejandra Barrios, directora de la Misión de Observación Electoral (MOE), y Rafael Nieto, ex viceministro de Justicia. A continuación se presentan algunas conclusiones de las intervenciones más relevantes de los asistentes a las mesas de trabajo.





El coordinador del proyecto de fortalecimiento democrático del PNUD, **Juan Fernando Londoño**, señaló la importancia de generar espacios de reflexión y diálogo en torno a las falencias y debilidades del sistema político colombiano, que permitan aportar alternativas. En este sentido, anotó que los procesos de reforma política en el país tradicionalmente han tardado largos períodos de tiempo y han requerido de múltiples debates entre los representantes de distintos sectores políticos para ser concretadas. Por este motivo señaló que la discusión del proyecto de reforma política, presentado por el gobierno nacional, es fundamental para identificar las necesidades del país en esta materia, enriquecer los conceptos en los contenidos y definir el modelo de democracia que se desea construir.

Con respecto al contenido del proyecto, Londoño aseguró que se trata de una serie de disposiciones desarticuladas entre sí, que no responden a un objetivo claro, por lo que puede no resultar efectivo para solucionar las problemáticas que motivaron la reforma. Sobre este aspecto, manifestó que el objetivo del proyecto debería consistir en fortalecer el sistema político para evitar que se repitan los casos de infiltración de agrupaciones ilegales en las actividades políticas. Para alcanzar este objetivo se han propuesto dos alternativas, por un lado, establecer sanciones más efectivas y mecanismos de responsabilidad política para los partidos y movimientos que incentiven a estas agrupaciones a mantener mayor vigilancia y control sobre sus miembros y los candidatos a quienes avalan, y por otro lado, incrementar la participación estatal en la financiación de las campañas electorales, canalizando los recursos a través de los partidos políticos, de forma que los candidatos tengan menores incentivos para financiar sus campañas con recursos que provengan de actividades ilícitas y de esta manera exista un monitoreo más efectivo por parte de los partidos políticos.

Por otra parte, Londoño sugirió que debe establecerse una clara división de las funciones en materia electoral, que evite la sobreposición de competencias entre las distintas autoridades. De esta forma, anotó que la función judicial debe estar a cargo de los jueces y del Consejo de Estado; la regulación de los procesos electorales debe ser ejercida por el CNE,

y la administración y organización de las elecciones debe llevarla a cabo el registrador nacional. Finalmente, insistió en la necesidad de mantener el umbral de 2% para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, ya que en su opinión, un requerimiento más alto iría en detrimento del derecho fundamental de asociación garantizado por la Constitución y distintos tratados internacionales. No obstante, apuntó que el umbral para acceder a la repartición de curules en el Congreso de la República puede ser incrementado en la medida en que podría incidir en el fortalecimiento del sistema de representación política, sin afectar la posibilidad de los ciudadanos para asociarse libremente.

Por su parte, el representante a la Cámara por el Partido Liberal, y ponente del proyecto, **Jorge Homero Giraldo**, destacó la importancia de esta reforma, ya que modifica veinte artículos de la Constitución Política, los cuales, de ser aprobados, implicarían profundas transformaciones en los sistemas político y electoral colombiano. En particular, el representante se refirió a cinco temas fundamentales contenidos en el proyecto que fueron objeto de discusión dentro de su partido político: 1. el umbral electoral, 2. el régimen de suplencias de los congresistas, 3. el cambio del censo electoral y la doble militancia, 4. el procedimiento para aprobar la moción de censura y 5. la reelección presidencial.

En cuanto al umbral electoral, el representante Giraldo señaló que su partido propuso al gobierno un incremento de tres puntos porcentuales del umbral -ubicándose en 5%- para acceder a la asignación de curules en las corporaciones públicas, de forma que se redujera el número de

agrupaciones políticas, promoviendo su concentración y el fortalecimiento de las bancadas. No obstante, aunque aseguró que para el gobierno resulta más rentable contar con un gran número de pequeños partidos en el Congreso, después de un proceso de negociación con el ejecutivo, se acordó un aumento de dicho umbral a 3%. También destacó la necesidad de generar un debate en torno al papel de los movimientos y partidos políticos que representan a las minorías étnicas en el país, ya que en los últimos años estas agrupaciones han sido utilizadas para avalar candidatos independientes que no pertenecen a dichas minorías, burlando las normas y requisitos para la inscripción de candidaturas.

Otro de los puntos que consideró trascendental, es el cambio en el régimen de suplencias y la denominada "silla vacía". En el proyecto de reforma presentado por el gobierno se eliminan de forma definitiva las suplencias de los congresistas -salvo en caso de muerte, incapacidad permanente o renuncia justificada- y se hace irrenunciable su fuero, con lo que se busca suprimir los denominados "carruseles legislativos" e instaurar la "silla vacía" -en la medida que los congresistas vinculados formalmente a investigaciones judiciales no podrían ser reemplazados por el siguiente candidato en la lista- y evitar que los congresistas renuncien a su fuero para ser procesados por la justicia ordinaria, lo cual sólo sería válido a partir del 20 de julio de 2009.

Así mismo, el representante Giraldo advirtió que el artículo del proyecto que obliga a actualizar el censo electoral en el país, a partir de las inscripciones para las elecciones de 2010 y 2011, puede jugar a favor del gobierno de cara a la aprobación de una segunda reelección del presidente Uribe, por lo que es necesario retirar esta disposición del articulado de la reforma y brindar reglas claras para todos los actores políticos. En cuanto a la doble militancia, si



bien se incluyen prohibiciones y sanciones a la pertenencia a más de un partido o movimiento político, a través de un párrafo se permite que por un período de cuatro meses, los actuales congresistas puedan renunciar a los partidos que avalaron su inscripción, lo cual constituye una señal equívoca en el proceso de fortalecimiento de los partidos políticos.

Con respecto a la modificación que hace el proyecto del procedimiento para aprobar la moción de censura, dijo que se trata de revertir el Acto Legislativo 01 de 2007 que buscaba hacer más eficaz esta figura reduciendo los requisitos y trámites para su aprobación, razón por la cual el Partido Liberal se ha mostrado en contra de la medida. Además, declaró que el tema del cabildeo no debería hacer parte de una reforma constitucional ya que se puede tramitar mediante una ley ordinaria, y se mostró en desacuerdo con la exclusión del servicio exterior de las actividades en las que el gobierno no puede nombrar a los magistrados de las altas cortes, lo que mantiene abierta una ventana para la corrupción y el intercambio de favores. Finalmente, coincidió con la mayoría de los participantes en recalcar la necesidad apremiante de que el presidente Uribe fije una posición clara frente al referendo que permitiría una nueva reelección en 2010, ya que simultáneamente su bancada en el Congreso está intentando incluir un artículo en la reforma que permitiría su reelección en el año 2014, lo que sería altamente inconveniente para el equilibrio de poderes y el sistema político democrático del país.

Por su parte, el presidente del CNE, **Juan Pablo Cepero**, anotó que las constantes críticas que se han formulado contra la organización electoral, no tienen en cuenta que en la mayoría de los casos las herramientas con las que cuentan las autoridades no son suficientes para garantizar un control efectivo sobre las campañas electorales y partidos políticos. En este sentido, manifestó que el proyecto de reforma presentado por el gobierno reconoce dichas falencias y establece disposiciones que permitirían superarlas, e incluye en el artículo 11 del CNE. En primer lugar, se amplían las facultades regulatorias del CNE en materia electoral, de forma que puedan tramitarse de forma ágil y eficiente las demandas en materia de normatividad, cuando se presenten fallas o vacíos. En segundo lugar, la reforma reconoce al CNE autonomía presupuestal y administrativa, que, en opinión de Cepero,

contribuirá a hacer más efectiva la labor de este organismo al permitirle administrar de forma autónoma sus recursos y superar la dependencia de la Registraduría General del Estado Civil, entidad que no cuenta con los recursos necesarios para cubrir las necesidades del CNE. Y con respecto a la autonomía administrativa, anotó que se brindan herramientas al Consejo Electoral para que disponga de sus recursos financieros y humanos de la manera más eficiente, atendiendo las necesidades específicas de los procesos electorales y la vigilancia de los partidos políticos.

Las necesidades en materia electoral fueron también el punto central de la intervención de la magistrada del CNE, **Adelina Cobo**, quien reconoció la importancia de adecuar las normas electorales a la realidad actual del país, dado que el Código Electoral data de 1986 y no articula las múltiples reformas que se han efectuado sobre esta materia en las dos últimas décadas. Por otro lado, se mostró de acuerdo con la atribución de nuevas funciones al CNE en el proyecto de reforma política, como

la revocatoria de inscripciones que no se ajusten a la ley y la revisión y revocatoria de las decisiones de delegados del CNE y comisiones de coordinación y seguimiento de los procesos electorales. Según la magistrada, estas facultades permitirán al CNE intervenir de forma oportuna cuando se interpongan demandas o reclamaciones electorales, aportando mayor transparencia a los procesos.

En cuanto al cuestionamiento sobre el origen partidista del CNE, Cobo anotó que dado que el Consejo no tiene funciones judiciales, no existe conflicto de intereses para que sus integrantes sean seleccionados por el Congreso en pleno. Por otra parte, aseguró que el establecimiento de un mínimo de 30% para la participación de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos para corporaciones públicas, tendrá un efecto positivo sobre la inclusión de las mujeres en el trabajo político, aunque reconoció que no se debe llevar al extremo estas medidas, pues actualmente los hombres ejercen mayoritariamente los cargos políticos.



## Reforma política: ¿qué va a cambiar?

El ex viceministro de Justicia **Rafael Nieto**, señaló que la reforma política surge de la necesidad de enfrentar de manera efectiva los recurrentes episodios de vinculación entre un número importante de partidos políticos y grupos al margen de la ley, así como de la ineficacia del sistema judicial colombiano para evitar y sancionar dicha vinculación. De esta forma, el proyecto de reforma debería estar dirigido a sentar las bases de un ordenamiento constitucional y legal que reduzca la posibilidad de que hechos de esta naturaleza se repitan en el futuro. No obstante, opinó que la reforma presentada no contribuye a alcanzar este objetivo, debido a que no contempla instrumentos que desestimen eficazmente el establecimiento de vínculos entre actores ilegales y candidatos a cargos de elección popular o servidores públicos.

En este sentido, aseguró que si bien la figura de responsabilidad política de los partidos se introduce en el proyecto de forma limitada, no se contemplan medidas que permitan aplicar sanciones efectivas que sirvan como incentivos a los partidos políticos para ejercer un mayor control sobre sus candidatos, evitar su vinculación con grupos ilegales y apartarse de prácticas que vayan en detrimento de la democracia. Para ello, Nieto afirmó que deben incluirse disposiciones como la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos, así como de sus directores, frente al aval de candidatos a cargos de elección popular y el financiamiento de las campañas políticas y las sanciones que se derivan de la inobservancia de dichas funciones. No obstante, rescató los avances que se presentan en el proyecto con medidas como la eliminación de las suplencias, con lo



que la discusión sobre la "silla vacía" queda superada, pues no habría suplencias ante faltas temporales o absolutas. Finalmente, se mostró preocupado por las falencias y vacíos del proyecto en temas esenciales, pues mientras no se tomen medidas efectivas, los episodios de vinculación entre la política y la ilegalidad seguirán presentándose de forma sistemática.

Por otra parte, el ex alcalde de Bogotá **Jaime Castro**, anotó que desde hace 20 años se habla en Colombia de la necesidad de fortalecer la democracia y "descriminalizar la política" mediante una profunda reforma al sistema político y electoral. Sin embargo, este proyecto no se ha materializado debido a factores como la dificultad para construir consensos sobre las fórmulas concretas que permitan llevar a cabo dichas transformaciones, y a que éstas reformas han tenido un manejo político desde los distintos gobiernos que han desdibujado sus objetivos. Desde esta perspectiva, Castro señaló que la reforma que se tramita en el Congreso actualmente, es un proyecto de menor alcance que no contribuye a solucionar los problemas estructurales del sistema político.

Esta afirmación la sustenta en la existencia de una serie de vacíos e inconsistencias en el articulado del proyecto. Con respecto a los temas que fueron omitidos en la reforma a pesar de su importancia estratégica dentro de la agenda pública, Castro identificó dos puntos fundamentales: 1. la reelección presidencial, que debido a la ausencia de una respuesta clara por parte del presidente Uribe ha restado dinamismo a la actividad legislativa y ha puesto en entredicho el equilibrio de poderes en el sistema político, dado que podría aprobarse la reelección por dos períodos más mediante dos proyectos diferentes y 2. las estructuras de poder político regional y local, en las cuales se generan las principales distorsiones del sistema político como la vinculación entre política y grupos ilegales, el nepotismo, la financiación de campañas electorales con recursos públicos y la imposición de candidatos que permiten "gobemar por interpuesta persona".

Por otra parte, subrayó cinco aspectos en los que el proyecto de reforma política



presenta inconsistencias: a) la responsabilidad política de los partidos y movimientos, debido a que no se estipulan mecanismos que la hagan exigible de manera efectiva, lo que respondería a la ausencia de voluntad política en esta materia; b) la atribución de nuevas funciones al CNE, sin haber corregido previamente el procedimiento de conformación y el origen partidista de los magistrados de este organismo; c) la elección del registrador nacional por el Congreso de la República, en la medida que minaría la independencia de la organización electoral; d) el establecimiento de un período constitucional que permite a los actuales congresistas ejercer el transfuguismo político sin perder su investidura, y e) la atribución al gobierno nacional de la facultad de reglamentar temas tan importantes como la financiación de campañas políticas, si el Congreso no lo hace en un corto período de tiempo.

Por su parte, **Alejandra Barrios**, directora del MOE, consideró que el proyecto no aborda los dos grandes temas que motivaron la reforma que son, la vinculación entre políticos y grupos armados ilegales y de narcotráfico, y las irregularidades en la financiación de las campañas políticas. Por el contrario, y refiriéndose también a la reforma a la justicia presentada por el Ministerio del Interior y de Justicia, anotó que no sólo se evade el tratamiento de estos temas centrales, sino que se establecen obstáculos adicionales para el desarrollo de los procesos judiciales que se llevan a cabo actualmente por la vinculación de grupos ilegales y políticos, fomentando la impunidad en esta materia.

Sin embargo, Barrios reconoció que el proyecto avanza en aspectos como la constitución de cuentas únicas para partidos y campañas, que permitirán hacer un seguimiento más riguroso y efectivo del manejo de los recursos en las organizaciones políticas. Así mismo, destacó la conveniencia del régimen de suplencias que se propone en la reforma y la instauración del voto nominal y público, temas que venían siendo impulsados desde la sociedad civil por su contribución a la rendición de cuentas y transparencia de los procesos políticos. De otra parte, manifestó que la propuesta de reforma se queda corta al abordar temas fundamentales como la responsabilidad política de los partidos por el aval de sus candidatos, la discusión sobre el establecimiento de listas abiertas o cerradas y la inclusión de políticas efectivas de género, que permitan avanzar en el fortalecimiento de la estructura y funciones de los partidos políticos en el país. Así mismo, criticó el parágrafo del proyecto que "constitucionaliza" por seis meses el transfuguismo político, ya que va en contra del objetivo de fomentar la disciplina partidista, y anotó que la selección del registrador nacional por parte del Congreso de la República, es un retroceso en la independencia de la organización electoral, la cual tendría una influencia excesiva de los partidos políticos. Finalmente, anotó que es inadecuado tratar el tema de la reelección presidencial dentro de la reforma, sin embargo es urgente poner controles a las contribuciones de los contratistas del Estado a las campañas electorales, pues se ha venido creando una modalidad de "prepagos de contratos públicos" desde las elecciones.

### Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas  
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.  
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org



**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga



**EM**  
La Buro de Todos  
CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN  
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



**Konrad Adenauer Stiftung**



## Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios

donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.



## Hoja de vida del proyecto

**Nombre del proyecto:** "medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia"

**Número del proyecto:** Acto legislativo 106 de 2008 Cámara.

**Autor:** Fabio Valencia Cossio, ministro del Interior y de Justicia.

**Ponentes:** por definir

**Gacetas del Congreso:** no ha sido publicado en gaceta.

**Estado actual:** radicado en Cámara de Representantes, pendiente publicación en gaceta y definición de ponentes.



[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)



# Reforma política

## Contexto



Los sistemas político y electoral colombianos

os

han sido objeto de múltiples reformas desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. Dichas modificaciones han tendido a profundizar los procesos democráticos y optimizar la representación política, mediante la reconfiguración del sistema de partidos, la adecuación del régimen electoral y el fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control, entre otras medidas, que han procurado dar respuesta a las problemáticas estructurales y coyunturales del país. El Acto Legislativo 01 de 2003 constituyó una de las reformas más importantes en este sentido, al intentar abordar de forma integral los componentes disfuncionales de los sistemas político y electoral. No obstante, varios de los problemas que motivaron dicha reforma persisten aún, creando distorsiones en el sistema de representación que impiden la realización adecuada de los principios democráticos.

La necesidad de superar dichas falencias ha motivado la conformación de grupos especializados desde el gobierno nacional y la sociedad civil, que buscan encontrar soluciones de fondo a los obstáculos que se imponen para el ejercicio de la democracia en el país. Dos de las iniciativas más importantes en este sentido, han sido la Comisión de Ajuste Institucional, creada por el gobierno nacional para el análisis de las principales problemáticas de los sistemas político y electoral, y el proyecto de Fortalecimiento Democrático, liderado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- e IDEA Internacional, del cual hizo parte el Instituto de Ciencia Política. En ambos casos los resultados de las discusiones se materializaron en documentos que contenían fórmulas y recomendaciones de política pública para enfrentar los problemas que se tejen en torno al sistema de partidos, el equilibrio de los poderes públicos, la institucionalidad electoral, la financiación de campañas políticas, entre otros.

Tomando como base algunas de estas recomendaciones, el gobierno nacional preparó un proyecto de Acto Legislativo que presentó ante el Congreso de la República el pasado 31 de julio, el cual tiene como principal objetivo contribuir a garantizar la transparencia electoral, la respon-

sabilidad política de los partidos y movimientos

políticos, y la responsabilidad individual de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano. Esto, a través de medidas que buscan fortalecer la transparencia del sistema de partidos, en términos de su financiación y democratización interna, la reorganización y autonomía de las instituciones que conforman la organización electoral, la modificación del régimen de suplencias para los miembros de corporaciones públicas y el establecimiento de prohibiciones para los servidores públicos que buscan evitar el tráfico de influencias y garantizar la división de poderes en el Estado.

A pesar de la importancia de estas medidas, muchas de las temáticas fundamentales abordadas por las comisiones especializadas no fueron tenidas en cuenta para la elaboración del proyecto de reforma política. En esta medida, aspectos de gran relevancia como la especialización de las cámaras legislativas, el establecimiento de mecanismos para la rendición de cuentas de los partidos políticos ante los electores, la profundización de los derechos de la oposición y la actuación en bancadas de las organizaciones políticas, quedaron excluidas del proyecto. Así mismo, fueron omitidas recomendaciones esenciales para la preservación del equilibrio de poderes, como la revisión del período y mecanismos de selección del procurador general de la nación, el Consejo Nacional Electoral (CNE), la junta directiva del Banco de la República y los magistrados de la Corte Constitucional y de la sala penal del Consejo Superior de la Judicatura.

La exclusión de estos elementos, primordiales para el funcionamiento de los sistemas político y electoral colombianos, pone en entredicho el alcance de esta reforma, dado que no atiende a una visión integral y orgánica de dichos sistemas que permita dar respuesta a los obstáculos para su funcionamiento. Por este motivo, es necesario hacer un llamado al Congreso de la República, para que en el transcurso del proceso legislativo discuta aquellas disposiciones que fueron omitidas en la elaboración del proyecto, potenciando el alcance de la reforma para la solución de las problemáticas estructurales y coyunturales que afectan al país en materia política y electoral.



# Los principales temas del proyecto

## Objetivo del proyecto

Promover la transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos y movimientos políticos y la responsabilidad individual de los titulares de cargos públicos de elección popular frente a los ciudadanos colombianos.



### 1. Partidos y movimientos políticos

- El proyecto de acto legislativo propone una nueva modificación a la Constitución Política, de manera que se mantiene el derecho de todos los ciudadanos a organizarse, fundar y crear partidos y movimientos políticos o afiliarse a los existentes, pero se prohíbe la pertenencia a más de un partido o movimiento político de forma simultánea.
- Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente teniendo como principal instrumento los estatutos del partido o movimiento y deberán tener en cuenta los principios de transparencia, objetividad, moralidad y deber de hacer públicos sus programas políticos. Además, sus directivas promoverán procesos de democratización interna y fortalecimiento del régimen de bancadas con el objetivo de avanzar en la consolidación y fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos.
- Se mantiene en 2% el umbral electoral que deben obtener los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para que el CNE les reconozca personería jurídica. Este porcentaje deberá obtenerse en las elecciones de Cámara de Representantes y Senado. De no cumplirse, los partidos y movimientos perderán su personería jurídica. Para las circunscripciones de minorías bastará con lograr representación en el Congreso para que se les reconozca personería.
- El proyecto de acto legislativo que se discute en el Congreso propone que no sea posible crear coaliciones entre partidos o movimientos y grupos significativos de ciudadanos para inscribir o apoyar candidatos a cargos uninominales o corporaciones públicas.
- Por otro lado, se plantea como requisito para la inscripción la presentación de documentos que demuestren que el candidato no está incurso en causales de inhabilidad para ser elegido y ejercer el cargo al que aspira. De no cumplirse con este requisito la inscripción podrá ser revocada por el CNE mediante el proceso respectivo.

### 2. Consultas populares

- Los partidos podrán celebrar consultas populares para tomar decisiones propias del partido o para escoger sus candidatos, ya sean propios o de coalición con otros partidos y movimientos políticos.
- Estas consultas se podrán llevar a cabo individualmente o en la misma fecha que las elecciones a corporaciones públicas y deberán cumplir con las normas relativas a la financiación, publicidad y acceso a medios de comunicación del Estado, aplicables a las elecciones ordinarias.
- Cuando las consultas se realicen para escoger los candidatos del partido o movimiento a cargos de elección popular, las personas que se postulen a la consulta no podrán inscribirse por otro partido para la elección del mismo cargo. En todos los casos, los resultados de las consultas populares serán obligatorios para el partido o movimiento político.

### 3. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos

- Aprobado el acto legislativo, los partidos y movimientos políticos serán responsables por toda violación a las normas que regulan su organización, funcionamiento y financiación. Las sanciones por estas infracciones irán desde la imposición de multas, la devolución de los dineros públicos entregados por concepto de reposición de votos, la pérdida de la curul, hasta la cancelación de la personería jurídica. El Congreso deberá, en un término no superior a seis meses después de aprobada la reforma, expedir una ley que reglamente lo relacionado con las sanciones a partidos y movimientos políticos. En caso de no hacerlo en el tiempo establecido, el gobierno nacional podrá reglamentar la materia mediante decreto.
- También serán sancionados con la pérdida de personería jurídica los partidos y movimientos cuando se demuestre que sus directivos no han actuado con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería del partido.

### 4. Candidatos y miembros de corporaciones públicas

- Los miembros de corporaciones públicas (congresistas, diputados y concejales) y candidatos que aspiren a estos cargos, sólo podrán apoyar a los candidatos que defina el partido o movimiento político al que se encuentren afiliados.
- Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento político o ciudadano, deberán actuar como bancada de acuerdo a la ley. Además, tanto los miembros de corporaciones públicas como las personas que ocupan cargos uninominales deberán permanecer en el partido o movimiento con el que se presentaron a las elecciones. De no cumplirse con esta disposición, los funcionarios o miembros de corporación pública serán sancionados por doble militancia con la pérdida de la curul o el retiro del cargo para el que fueron elegidos. Esta sanción deberá ser decretada por el juez contencioso administrativo a solicitud directa del partido o movimiento.
- Cuando un miembro de una corporación pública decida presentarse a la elección siguiente por un partido diferente con el que fue elegido, será obligatorio que renuncie a su curul como mínimo cuatro meses antes del inicio de inscripciones para la próxima elección. Una vez entrada en vigencia la reforma constitucional, durante los seis meses siguientes, se autoriza por única vez a los miembros de corporaciones públicas a inscribirse a un partido diferente al que los avaló sin que deban renunciar a su curul o incurrir en doble militancia.
- Con el objetivo de promover la equidad de género, la reforma establece que las listas para cargos de elección popular no deben contener más del 70% o menos del 30% de candidatos de alguno de los dos géneros.

1 Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán las sanciones por no actuar en bancada como pérdida del derecho de voto, expulsión, etc.; así como los casos de objeción de conciencia en los que no se aplicará el régimen de bancadas.



5.

## Financiación política y electoral

- El proyecto de reforma política introduce algunos cambios a la financiación política, que es la otorgada a los partidos y movimientos políticos, y a la financiación electoral, que se asigna directamente a las campañas.
- Así, para campañas electorales se mantiene una porción de financiación estatal para aquellos candidatos que han sido avalados por los movimientos o partidos políticos con personería jurídica. Esta financiación se podrá efectuar mediante la figura de reposición de votos, posterior a la elección, para la cual será necesario cumplir con un porcentaje de votos determinado por ley. También se podrá realizar con la entrega directa a los partidos o movimientos con personería, previa a la elección, para lo cual será necesario cumplir con las condiciones y garantías que la ley establezca y contar con autorización del Consejo Nacional Electoral.
- Las campañas electorales para la Presidencia de la República adelantadas por grupos significativos de ciudadanos, partidos y movimientos políticos que cumplan con los requisitos legales, tendrán acceso gratuito a un máximo de espacios publicitarios e institucionales en radio y televisión costeados por el Estado.
- Además de la financiación pública, los grupos significativos de ciudadanos, partidos y movimientos políticos, podrán financiar sus actividades con recursos provenientes del sector privado, siempre que no se trate de personas naturales o jurídicas extranjeras. Los alcances y límites de la financiación privada deberán ser definidos por el Congreso de la república mediante la expedición de una ley que regule la materia.
- Con el objetivo de hacer más transparente la financiación política y electoral, el CNE deberá expedir la reglamentación sobre las herramientas de auditoría interna y externa de los partidos y movimientos políticos, los cuales deberán rendir cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos

y gastos de conformidad con un Plan Único de Cuentas. La violación de los topes máximos establecidos para la financiación de campañas electorales será sancionado con la pérdida de investidura o del cargo.

6

## Organización electoral

### Consejo Nacional Electoral (CNE)

- Con esta reforma se busca fortalecer el papel del CNE en el sistema electoral, garantizando su autonomía presupuestal y administrativa, otorgándole carácter exclusivo y prevalente como órgano consultivo en materia electoral y asignándole las funciones deregulación, inspección y vigilancia de la actividad electoral de los grupos significativos de ciudadanos, partidos y movimientos políticos, así como de sus representantes legales, directivos, candidatos y campañas electorales.
- El CNE tendrá competencias en las diferentes etapas del proceso administrativo electoral tales como la realización del escrutinio general y definitivo de la votación nacional, la declaratoria de la elección y la expedición de credenciales. Tendrá además la facultad de revisar y revocar los escrutinios de las comisiones, decidir sobre las reclamaciones que se presenten por irregularidades en materia electoral contra los escrutinios o actos de declaratoria de elección, así como garantizar el principio de proporcionalidad electoral, conocer y decidir sobre las quejas por incumplimiento del principio de democratización interna y fortalecimiento del régimen de bancadas.
- En materia de financiación política y electoral el CNE deberá distribuir los recursos para el financiamiento de las campañas electorales, investigar y sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiación de los grupos significativos de ciudadanos, partidos y movimientos políticos, y reglamentar el procedimiento para la presentación del Plan Único de Cuentas y las sanciones derivadas de su inobservancia.

- El CNE deberá revocar la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos uninominales cuando estén incurso en causales de inhabilidad o cuando el Consejo de Estado haya decidido la pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos que los avalaron. Además, tendrá la función de proponer proyectos de ley en materia de organización electoral, reglamentar la realización de consultas internas, regular la participación de las organizaciones políticas en los medios de comunicación social del Estado, velar por los derechos de la oposición y las minorías y por el cumplimiento de las normas sobre publicidad y encuestas de opinión política.

### Registraduría Nacional del Estado Civil

- Se reconoce la plena autonomía administrativa y financiera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como órgano encargado del registro civil e identificación de las personas, así como de dirigir, organizar y realizar las elecciones.
- En la actualidad la Constitución establece que el registrador nacional debe ser elegido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos. No obstante, de aprobarse el proyecto de reforma, el registrador nacional sería elegido por el Congreso de la República en pleno, de terna formada por los aspirantes al cargo que ocupen los tres primeros lugares del concurso público de méritos realizado para tal fin.
- El registrador nacional será responsable de la actualización y veracidad del Archivo Nacional de Identificación, así como de la organización y reglamentación del Servicio Electoral, a través del cual se designarán los jurados electorales.
- De igual forma, corresponde al registrador garantizar los principios de transparencia, originalidad, eficacia, autenticidad, preservación, imparcialidad, seguridad, publicidad







e integralidad de los documentos electorales. Así mismo, deberá vigilar que la inscripción de las candidaturas se acompañe de pruebas documentales que aseguren la ausencia de inhabilidades para los cargos respectivos.

- Finalmente, el registrador deberá ordenar la depuración, elaboración y actualización del censo electoral para cada elección. En este sentido, el proyecto establece que debe elaborarse un nuevo censo electoral con base en los sufragantes de las elecciones de 2010, los ciudadanos que se inscriban para las elecciones de 2011 y las personas que se hayan cedido en ese período de tiempo.

### Consejo de Estado

- El proyecto de acto legislativo le confiere al Consejo de Estado la facultad de conocer sobre los casos de cancelación de la personería jurídica de partidos y movimientos políticos por la violación del régimen de responsabilidad derivada de la actuación de sus representantes legales o directivos. Así mismo, conocerá de las acciones electorales relacionadas con la nulidad de las decisiones que hayan sido expedidas por el CNE sobre escrutinios, cuando éstas se refieran a errores de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales.
- Con el objetivo de agilizar y optimizar el trámite de los procesos contencioso administrativos de carácter electoral, la reforma establece que las decisiones judiciales en esta materia deben tomarse en un término máximo de seis meses y observando el principio de la doble instancia.



## 7. Corporaciones públicas de elección popular

- Para garantizar la transparencia de las votaciones en los órganos colegiados y facilitar la rendición de cuentas de los representantes a sus electores, la reforma determina que el voto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular debe ser nominal y público, con excepción de los casos específicos establecidos en la ley.
- La reforma elimina las suplencias para los miembros de corporaciones públicas, salvo en los casos de muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación. Tampoco habrá suplencias para los miembros de corporaciones públicas que hayan sido condenados por delitos comunes dolosos o vinculados a una investigación judicial, en cuyo caso el fuero de congresista será irrenunciable. Cualquier conducta efectuada por miembros de corporaciones públicas con el objeto de dar lugar a una suplencia de forma irregular, constituirá causal de pérdida de investidura, sin perjuicio de la sanción penal que se derive para las partes involucradas.
- No obstante, para garantizar la representación en las corporaciones, la reforma contempla que cuando por la existencia de faltas absolutas que no den lugar a reemplazo el número de miembros de una corporación elegidos por una misma circunscripción se reduzca al menos, el gobierno deberá convocar a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de 18 meses para la terminación del período.
- Por otro lado, la moción de censura contra ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos, deberá ser propuesta como mínimo por la décima parte de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la República y requerirá para su aprobación del voto afirmativo de la mitad más uno de los miembros de cada una de las cámaras.
- El proyecto de acto legislativo establece también la obligación del Congreso de regular mediante la expedición de una ley el ejercicio del cabildeo, entendido como las actividades realizadas "por personas particulares o jurídicas, para obtener voluntades dentro de los cuerpos colegiados de elección popular"<sup>2</sup>.
- El umbral de representación o porcentaje mínimo de votos necesarios para que los

partidos o movimientos políticos pueden obtener representación a través de la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular, se incrementa de 2% a 3% a partir del año 2011.

## 8. Servidores públicos

- Con el ánimo de fomentar la responsabilidad política de los partidos y movimientos políticos y sus representantes en la administración pública, se permitirá a los presidentes o directores de estas organizaciones políticas postular de forma pública y transparente a candidatos para cargos de libre nombramiento y remoción dentro del Estado.
- Por otra parte, se establece la prohibición de dar recomendaciones de cualquier clase para la provisión de empleos públicos, la celebración de contratos o actos administrativos particulares, a aquellos servidores públicos que tengan la posibilidad de intervenir en la designación, postulación o elección de otros servidores públicos o quienes tengan la potestad para investigar, juzgar o censurar.
- Así mismo, se prohíbe a los servidores públicos que tengan la función de investigar, controlar, sancionar, disciplinar, juzgar o inspeccionar, utilizar su función de nominación o contratación para favorecer directa o indirectamente a quienes le han postulado, elegido o designado. También se establece que dichos servidores públicos no podrán influir en el nombramiento o contratación de personas con quienes tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.
- En la actualidad el defensor del pueblo es elegido por la Cámara de representantes de eterna envidad por el presidente de la república. De aprobarse este proyecto de acto legislativo, el defensor será elegido por el Congreso en pleno, previa audiencia pública, de terna conformada por los aspirantes al cargo que hubieren ocupado los tres primeros lugares en el concurso público de méritos realizado para tal fin. Además, el defensor no podrá ser reelegido para el período inmediato, ni continuar ejerciendo las funciones del cargo cuando el período para el que fue elegido se haya vencido.

<sup>2</sup> Exposición de motivos, proyecto de Acto legislativo 106 de 2008 Cámara, radicado 26/08/2008, pág. 25.

### Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.  
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: [observatoriolegislativo@icpcolombia.org](mailto:observatoriolegislativo@icpcolombia.org)





Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga



EM  
La Suma de Todos  
COMUNIDAD DE MADRID

Con el apoyo de la fundación



Konrad  
Adenauer-  
Stiftung



## Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y

oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.



## Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia".
- **Número del proyecto de Acto legislativo:** 047 de 2007 Cámara.
- **Autor:** Carlos Holguín Sardi, Ministro del Interior y de Justicia.
- **Ponentes:** Germán Varón, William Vélez, Orlando Guerra, Germán Olano, Zamir Silva, Nicolás Uribe, Roy Barreras, David Luna, Franklin Legro, Edgar Gomez, Carlos Soto, Pedrito Pereira, Tarquino Pacheco, Guillermo Rivera.
- **Gacetas del Congreso:** 368 y 512 de 2007.
- **Estado actual:** aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara, el 14 de noviembre de 2007.

# Reforma política

## Contexto



Aunque en los últimos años han sido múltiples las reformas al sistema electoral colombiano para combatir y erradicar viejos problemas como el clientelismo, la compra de votos, la trashumancia

electoral y la financiación irregular de campañas, entre otros, los resultados han sido pocos. Las primeras transformaciones fueron posibles con la Constitución de 1991, y consistieron principalmente en la ampliación de los espacios políticos que permitieran romper con el bipartidismo y crear mecanismos de participación que fortalecieran el sistema representativo; la elección directa de gobernadores departamentales; un nuevo sistema de financiación de campañas y partidos políticos, y la creación del Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, la fragmentación de los partidos generó un efecto no previsto en el diseño constitucional, agudizando el carácter personalista de la política. Han sido varias las medidas que se han tomado para subsanar estos vicios, siendo la más notoria en los últimos años, el Acto Legislativo N° 01 de 2003, conocido como la Reforma Política, que introdujo mecanismos como el umbral electoral, las listas únicas y el voto preferente, con el objetivo de ordenar el sistema político generando cohesión y fortalecimiento en los partidos políticos para la contienda electoral del 2003 y siguientes.

Cuatro años después, la jornada electoral del pasado 28 de octubre en la que se eligieron alcaldes, gobernadores, concejales y diputados en el país, deja un diagnóstico de falencias del sistema electoral y evidencia las debilidades de las anteriores reformas. 44 municipios del país presentaron problemas el día de las elecciones relacionados con la transparencia de la contienda, y el Consejo Nacional Electoral recibió denuncias por trasteo de votos en más de 600 municipios, lo que implica que cerca de 500 mil personas tendrán que responder penalmente ante la Fiscalía por incurrir en este delito. A esto se le suma que el número de políticos vinculados con grupos paramilitares llegó a 103 entre congresistas, gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y otros

exfuncionarios. Además, problemas como una gran cantidad de candidatos inscritos con el aval de movimientos políticos, aspirantes inhabilitados, invalidación de la inscripción de cédulas habilitadas para sufragar, anulación de votos, entre otros, demostraron que las normas actuales carecen de elementos para contrarrestar éstos problemas, que los controles en el escenario electoral son ineficientes y que muchos ciudadanos no entienden aún ni la realidad política, ni los mecanismos de participación que garantizan un adecuado ejercicio de la democracia.

Desde la legislatura pasada el Congreso de la República viene trabajando varios proyectos a través de los cuales se puedan fortalecer los mecanismos y el escenario electoral. Las propuestas van desde el reconocimiento de anticipos financieros a los candidatos, la asignación de mayores responsabilidades a los partidos en la distribución de sus avales, y el voto electrónico y obligatorio. Así pues, dada la necesidad de reformas electorales que subsanen la pérdida de credibilidad y legitimidad en los partidos para la próximas elecciones de Congreso en marzo del 2010, una nueva reforma política fue radicada por el Ministro del Interior y de Justicia al comenzar el actual período legislativo. Con este proyecto de acto legislativo se busca regular temas como la inhabilidad a familiares de condenados, responsabilidad de partidos políticos, voto público en el Congreso de la República y reelección de gobernadores y alcaldes, entre otros. Después de tres intentos fallidos de votación, el proyecto fue aprobado en el segundo de sus ocho debates, periodo en el cual ha causado importantes discusiones en el entorno político nacional, a pesar de ello promete ser una gran oportunidad para hacer una reforma integral sin las presiones propias de las vísperas electorales. Más aún cuando el pasado 7 de noviembre, la presidenta del Senado, Nancy Patricia Gutiérrez, instaló la Comisión accidental de Reforma al Sistema Político con el propósito de analizar a partir de marzo del 2008 los temas que deben ser abordados para una verdadera reforma política y electoral con cambios trascendentales en el Código Electoral que rige desde 1986.



# Grandes temas del proyecto

## 1. Objetivos

El proyecto de reforma política busca proteger el desarrollo del sistema político colombiano y fortalecer los partidos políticos como instituciones fundamentales de la democracia.

Con este fin, la iniciativa crea por un lado mecanismos normativos que impiden la filtración de grupos ilegales en los procesos electorales, y por el otro, evitan la injerencia de la delincuencia y el terrorismo en las decisiones de los electores.

## 2. Partidos y movimientos políticos

El artículo 107 de la Constitución Política garantiza a todos los ciudadanos el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, así como la libertad de afiliarse o retirarse de los mismos. Las modificaciones que pretenden introducirse con este proyecto están dirigidas a evitar la doble militancia y el transfuguismo político, a la vez que se crea una disciplina al interior de los partidos políticos que permita un mayor grado de responsabilidad por parte de sus miembros.

En consecuencia no se permitirá la doble militancia que consiste en la imposibilidad de los ciudadanos a afiliarse simultáneamente a más de un partido o movimiento político, o apoyar candidatos distintos del partido al cual se encuentre afiliado. Todo ciudadano que incurra en esta y se encuentre ejerciendo cargo de elección popular o sea miembro de corporaciones públicas (Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales), será sancionado con la pérdida de la curul, investidura o cargo respectivo.

A su vez, todo ciudadano que resulte elegido por un partido o movimiento político deberá mantener su afiliación a esa colectividad hasta la terminación del periodo

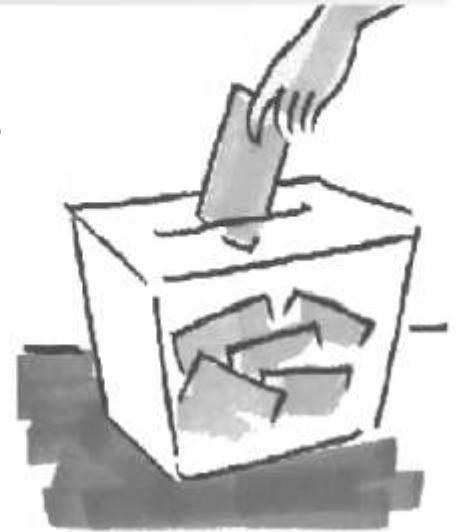
constitucional para el cual resultó electo. No obstante, podrá inscribirse por otro partido o movimiento para el período siguiente, para lo cual deberá renunciar al partido del cual hacía parte y a la respectiva curul o cargo, mínimo con 30 días de anticipación a la fecha de la inscripción para el próximo periodo electoral.

Los partidos políticos podrán presentar candidato de coalición en las elecciones uninominales y el Consejo Nacional Electoral fijará las condiciones que deberán cumplir. Los partidos que participen en la coalición deberán acordar y presentar ante el Consejo Nacional Electoral, el procedimiento que aplicarán para escoger el candidato y su reemplazo, en caso de falta temporal o absoluta; los logos y símbolos que utilizarán en la campaña y en el tarjetón electoral, y la forma como distribuirán los gastos de la campaña.

La reforma política de 2003 modificó el artículo 108 de la Constitución Política con el fin de permitir el reconocimiento de personería jurídica a un movimiento o grupo significativo de ciudadanos siempre y cuando obtuviera más de 2% de votos válidos en el territorio nacional para las elecciones de Cámara de Representantes o de Senado.

El proyecto de acto legislativo aumenta este umbral a 5%. Dado que es necesario que los partidos asuman responsabilidad por los avales que otorgan y los candidatos que presentan, para evitar entre otras, la filtración de los grupos ilegales en los procesos electorales.

Serán sancionados los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, cuyos candidatos elegidos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, se encuentran condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción, o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico.



La curul correspondiente quedará vacante hasta el final del período. Si se trata de cargos uninominales (como alcaldías o gobernaciones), el partido o movimiento político no podrá postular candidatos para la siguiente elección, ni enviar terna para designar su reemplazo.

Los votos obtenidos por el candidato condenado por los delitos antes mencionados, serán excluidos del resultado total obtenido por la lista a la que pertenezca. Si luego de esta exclusión el partido o movimiento político no supera el umbral establecido para la correspondiente elección (5%), perderá la personería jurídica.

También se perderá la personería jurídica si, por los mismos motivos, el partido pierde más de 50% de sus miembros en el Senado de la República o la Cámara de Representantes.

## 3. Inhabilidades para cargos de elección popular

El proyecto modifica el artículo 122 de la Constitución Política en lo referente a la pérdida de derechos políticos. Así, establece que no podrán inscribirse como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos o designados a cargos en corporaciones públicas, quienes tengan vínculos de matrimonio, unión permanente o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil; con

quienes hayan sido condenados por la comisión de delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico. Esta inhabilidad se aplicará para los 2 períodos electorales siguientes a la fecha de la condena.

#### 4 Rama legislativa

### Composición y funciones

El artículo 134 de la Carta Política contemplaría que las faltas absolutas o temporales de los miembros de las corporaciones públicas deberán ser

suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción y en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral si se trata de lista cerrada, o por el que sigue en votos si se trata de lista con voto preferente.

### Reunión y funcionamiento

Se adiciona un inciso al artículo 146 de la Constitución para que las votaciones de último debate de proyectos de ley y de acto legislativo en cada cámara, sean nominales y públicas. De esta manera se permitirá reforzar el sistema de bancadas y que los electores conozcan el sentido del voto de sus representantes y ejerzan así un mayor control sobre las posturas que éstos tomen.

#### 5 Elección de gobernadores y alcaldes

El acto legislativo propone que mediante Ley Estatutaria, el Congreso establezca las garantías y limitaciones para que los gobernadores y alcaldes en ejercicio puedan postularse para un nuevo período.

De esta manera, a partir de las elecciones del año 2012, los gobernadores y alcaldes podrán ser elegidos por voto popular para períodos institucionales de cuatro años y reelegidos exclusivamente para el período siguiente.

#### 6 Moción de censura

La moción de censura es una figura extraída del sistema parlamentario e instaurada en la Constitución de 1991, a partir de la cual, en ejercicio del control político, se le otorga al Congreso la posibilidad de promover la salida de los ministros del gobierno. Sin embargo, el legislativo nunca ha logrado remover del cargo a ningún ministro con este mecanismo.

En la legislatura pasada fue aprobado el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2007, que estableció que para aprobar la moción de censura, sólo sería necesario la mayoría de una de las dos cámaras (antes se necesitaba la aprobación conjunta de Senado y Cámara). A su vez, la reforma

hizo extensiva la moción de censura contra directores de departamentos administrativos, superintendentes y gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional.

El proyecto de acto legislativo que cursa en el Congreso, proponía derogar el acto legislativo No. 1 de 2007 ya que estimaba inconveniente la aprobación de la moción de censura con la mayoría en una sola cámara, pues esto contrariaría el equilibrio propio del sistema bicameral y la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público.

No obstante, durante el primer debate se eliminó este artículo por considerar que ese tema no guardaba ninguna relación con el objeto del proyecto de acto legislativo que pretende el fortalecimiento de los partidos políticos y del sistema electoral. Además, la comisión primera de la Cámara consideró que era necesario poder observar los efectos de esta norma sobre el ordenamiento jurídico antes de considerar su derogatoria, pues no es conveniente sentar un precedente de inseguridad jurídica.

Para mayor información consulte el boletín No. 66 en la página [www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

1 Informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al proyecto de acto legislativo No. 047/07 "por el cual se reforman algunos artículos de la constitución política". Gaceta 512 de 2007.





# Comisión Accidental de Reforma al Sistema Político y Electoral

7 de noviembre de 2007

Los recientes comicios cumplieron con su objetivo de elegir, pero también dejaron claro que hay temáticas que deben ser estudiadas y contempladas tales como la trashumancia de votos, la inscripción irregular de candidatos, las financiaciones a campañas de forma ilícita o con recursos del Estado, los miles de colombianos que no tienen cédula, la violencia, la influencia de grupos al margen de la ley, y la falta de un proceso educativo permanente que permita a los ciudadanos entender la importancia y procedimiento del voto.

Por tales motivos, el pasado 7 de noviembre, la presidenta del Senado Nancy Patricia Gutiérrez instaló la

Comisión accidental de Reforma al Sistema Político y Electoral en el Salón de la Constitución, en el Capitolio Nacional, con el propósito de analizar, a partir de marzo del 2008, el tema de los umbrales, el voto preferente, el manejo de los partidos políticos, y la reforma del Código Electoral actual que rige desde 1986.

Esta comisión está integrada por los jefes y directores de partidos políticos presentes en el Congreso de la República, el gobierno, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la sociedad civil. El Instituto de Ciencia Política podrá participar en la formulación y discusión de los proyectos de ley que tengan por objeto actualizar y ajustar el sistema nacional político y electoral.

## Elecciones 2007

Cuadro 1. Estadística nacional - Elecciones octubre 28 de 2007

Top 5: partidos con mayor votación por corporación\*

Por las ALCALDÍAS DE 1.097 municipios

**PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**



Obtiene mayor votación en 240 municipios

**PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO**



Obtiene mayor votación en 206 municipios

**PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL "PARTIDO DE LA U"**



Obtiene mayor votación en 123 municipios

**PARTIDO CAMBIO RADICAL**



Obtiene mayor votación en 112 municipios

**MOVIMIENTO ALAS EQUIPO COLOMBIA**



Obtiene mayor votación en 83 municipios

Por las GOBERNACIONES DE 32 departamentos

**PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL "PARTIDO DE LA U"**



Obtiene mayor votación en 7 departamentos

**PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO**



Obtiene mayor votación en 6 departamentos

**PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**



Obtiene mayor votación en 5 departamentos

**PARTIDO CAMBIO RADICAL**



Obtiene mayor votación en 3 departamentos

**MOVIMIENTO VERDE OPCIÓN CENTRO**



Obtiene mayor votación en 2 departamentos

Fuente: <http://www.registraduria.gov.co/reselec2007/1028/index.html>.

### Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Edición general Beatriz Torres
- Redacción Dayi Sedano • Diagramación Victoria Eugenia Pérez P.

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.  
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: [observatoriolegislativo@icpcolombia.org](mailto:observatoriolegislativo@icpcolombia.org)



**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga



Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer-Stiftung**

## Reforma Política y Electoral



### Contexto



Si bien Colombia tiene una de las democracias más antiguas de América del Sur, escándalos de corrupción y la presencia de dineros del narcotráfico en campañas políticas, como los evidenciados en el proceso 8000 hace más de 10 años, y en el ahora sonado caso de la "para-política", han puesto en evidencia la forma como los sistemas de representación política (dirigidos a defender los intereses de los ciudadanos) durante muchos años han sido utilizados como mecanismos de incorporación de intereses ilegales e influenciados por grupos al margen de la ley.

El peso político de revelaciones como las del computador de "Jorge 40"<sup>1</sup>, las recientes ordenes de captura a congresistas, la renuncia de la Ministra de Relaciones Exteriores, María Consuelo Araujo, y las repercusiones negativas que esto ha generado a nivel interno e internacional, han perjudicado la institucionalidad pública colombiana, y han hecho evidente la necesidad de ajustes serios y profundos a fin de garantizar transparencia y eficiencia en su gestión.

La necesidad de una reforma política que refuerce el régimen democrático y blinde a los candidatos y corporaciones públicas frente a la injerencia de recursos ilícitos y grupos al margen de la ley, llevó al Gobierno Nacional y algunos partidos políticos<sup>2</sup>, a proponer iniciativas legislativas que reformen el sistema electoral. Ya suman más de media docena los proyectos relacionados radicados en las Secretarías de Senado y Cámara de Representantes, y que contemplan objetivos tan amplios como asegurar la ética y la transparencia en los procesos electorales, o implementar en Colombia el voto obligatorio.

En este orden de ideas, el Ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi, y el Partido Social de Unidad Nacional, o partido de la "U", presentaron a consideración del Congreso dos iniciativas independientes pero muy similares en su forma y contenidos. Por un lado, el proyecto de acto legislativo N° 261 de 2007, presentado por el Gobierno, que pretende asegurar que los partidos políticos

adopten mecanismos y controles que eviten la presencia de personas vinculadas con organizaciones al margen de la ley, y además propone el voto obligatorio como herramienta de función política para fortalecer la democracia. El segundo, es el proyecto de acto legislativo N° 25 de 2007, presentado por el partido de la "U", que plantea un incremento en el monto de financiación estatal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como una mayor legitimidad de los titulares del Ejecutivo a nivel local, a través de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores y el desarrollo de una segunda vuelta electoral en las elecciones departamentales y municipales.

Dado que los dos son proyectos de acto legislativo que reformarían directamente la Constitución, su trámite exige una doble ronda de debates y votaciones (ocho en total), además de una revisión detallada por parte de la Corte Constitucional. La dificultad radica en que estos proyectos deben ser resueltos en una sola legislatura, lo que obligaría al Congreso a darles trámite antes del próximo 20 de junio; aún más si se quiere que sean implementados para las elecciones regionales de octubre.

<sup>1</sup> La aparición de un computador portátil de la organización de Rodrigo Tovar Pupo, jefe del bloque norte de las autodefensas, más conocido con el alias de Jorge 40, desató diversas investigaciones al encontrarse una serie de documentos que revelaban toda clase de crímenes contra líderes sociales de la Costa Atlántica y la alianza con diferentes políticos que incluían alcaldes, gobernadores y aspirantes a congresistas, con el propósito de expandir su poder en el país hechos que desencadenaron en diferentes masacres, asesinatos y un número aún desconocido de congresistas y otros servidores públicos elegidos con la influencia paramilitar. En: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/escandalo/parapolitica/Colombia/elpepuint/20070220elpepuint\\_6/Tes-69k-](http://www.elpais.com/articulo/internacional/escandalo/parapolitica/Colombia/elpepuint/20070220elpepuint_6/Tes-69k-) Consultado el 10 de mayo de 2007.

<sup>2</sup> Pacto por votos limpios. Firmado por los partidos de coalición del presidente Uribe. No firmaron el partido Liberal y el partido Polo Democrático Alternativo.

<sup>3</sup> Exposición de motivos. Proyecto de acto legislativo N° 261 de 2007, Cámara.



### Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) Generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



### Hoja de vida del proyecto

● **Nombre:** Proyectos de acto legislativo "Por medio del cual se introducen algunas modificaciones a la Constitución Política" y "Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política para fortalecer la democracia colombiana".

● **Número:** 261 de 2007, Cámara, y 25 de 2007, Senado, respectivamente.

● **Autores:** **Proyecto N° 261:** Ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi. **Proyecto No. 25:** Senado: Carlos Armando García, Adriana Gutiérrez, Piedad Zucardi, Aurelio Iragorri, Carlos Cárdenas, Luís Elmer Arenas, Manuel Guillermo Mora, Manuel Enríquez Rosero, Dilian Francisca Toro, Carlos Ferro, Zulema Jattin, José David Name, Jorge Visbal, Efraín Torrado, Ricardo Arias, Armando Benedetti, Jairo Clopatofsky, Gina Parody. Cámara: Eduardo Benítez, Germán Hoyos, Juan Lozano, Luís Antonio Serrano, Miguel Amin, Jaime Restrepo Cuartas, Luís Enrique Salas, Amanda Ricardo, Carlos Augusto Celis, Jaime Yepes, Héctor Faber Giraldo, Jaime Cervantes, Eduardo Crissein, Odín Sánchez, Berner Zambrano Erazo, Nicolás Uribe.

● **Ponentes:** **Proyecto N° 261:** Cámara: Germán Varón Cotrino, William Vélez, Orlando Guerra de la Rosa, Oscar Arboleda, Guillermo Rivera, Nicolás Uribe, Roy Barreras, David Luna, Franklin Legro Segura, Edgar Gómez, Carlos Enrique Ávila. Senado: No se han nombrado hasta la fecha. **Proyecto N° 25:** Por definir.

● **Gacetas del Congreso:** Proyecto N° 261: 113 y 128 de 2007. Proyecto N° 25: 107 y 147 de 2007.

● **Estado actual:** El proyecto N° 261 fue aprobado en primer debate en la comisión Primera de Cámara, y deberá cursar siete debates más, antes del 20 de junio próximo, si se espera que entre en vigencia para las elecciones de octubre. El proyecto N° 25 fue radicado en la Secretaría General de Senado, y aún no se le ha dado ningún trámite.

Fecha de publicación: Mayo de 2007

# Proyecto de ley N° 261 de 2007

Modificaciones a las inhabilidades para ser Congresista, al Umbral Electoral, al Voto Obligatorio, a las autoridades electorales, al Consejo Nacional y a los Tribunales Regionales Electorales.

1

## De los Congresistas

El proyecto de reforma política adiciona una cláusula a las inhabilidades para ser congresista, contempladas en el artículo 179 de la Constitución Política:

No podrán ser elegidos como congresistas, los ciudadanos que tengan vínculos por matrimonio, unión permanente o de parentesco hasta en segundo grado de consanguinidad (hermanos y nietos), con Senadores o Representantes a la Cámara que hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico. Tal inhabilidad regirá únicamente para los dos períodos constitucionales siguientes a la fecha de la condena.

2

## De los partidos y movimientos políticos

Con el objetivo de fortalecer internamente los **partidos y movimientos políticos**, el proyecto de acto legislativo reforma los artículos 107 y 108 de la Constitución Política.

El art. 107 contemplaría que todo ciudadano que resulte elegido por un partido o movimiento político con personería jurídica vigente, deberá actuar a nombre de esa colectividad hasta la terminación del período constitucional para el que resultó electo. Sin embargo, dicho ciudadano podrá inscribirse a nombre de otro partido o movimiento político para el período siguiente, previa renuncia a la colectividad de la cual venía haciendo parte.

Se sanciona con la pérdida de la curul o cargo respectivo a todo ciudadano que habiendo sido elegido a un **cargo de elección popular** en representación de un partido o movimiento político, incurra en conductas como **doble militancia y transfuguismo político**. Dicha curul será suplida de acuerdo con lo señalado en la Constitución Nacional para **faltas absolutas**<sup>1</sup>.

A los **miembros de corporaciones públicas de elección popular** que incurran en doble militancia y transfuguismo político se les sancionará con la **pérdida de la investidura**.

<sup>1</sup> Art. 134. Las faltas absolutas o temporales de los miembros de las corporaciones públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, corresponda a la misma lista electoral.

El ciudadano a quien sea negada la inscripción como candidato por un partido o movimiento político, o sea expulsado de éste, no podrá ser inscrito como candidato por un partido o movimiento político diferente, ni para el actual ni para el siguiente período electoral.

Los partidos políticos podrán presentar **candidatos de coalición** en las elecciones uninominales (un solo cargo a proveer). Los partidos que participen en la coalición, deberán acordar y presentar ante el Consejo Nacional Electoral el procedimiento que aplicarán para escoger el candidato, y la forma como distribuirán los gastos de la campaña.

El Art. 108. aumentaría el **umbral electoral** establecido para reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a quienes obtengan una votación no inferior al 5% de los votos totales en el territorio nacional, en elecciones para Senado o Cámara de Representantes.

Se adicionan sanciones a los partidos políticos que respalden y promocionen candidatos que, después de ser elegidos y encontrándose en el ejercicio de su función pública, pierdan la investidura o sean condenados por delitos relacionados con la pertenencia a grupos armados ilegales o narcotráfico. Esas sanciones serán: i) Pérdida de la curul hasta el final del período, ii) descuento de los votos obtenidos por el candidato en la lista a la que pertenezca, y iii) si el partido pierde más del 50% de sus miembros en el Senado o la Cámara de Representantes, pérdida de la personería jurídica.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos podrán establecer sanciones a los miembros que desobedezcan sus directrices. Las sanciones se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil, por el resto del período para el cual hubiere sido elegido.

## Elecciones a Senado, personería jurídica y ley de bancadas

La Reforma Política aprobada por el Congreso en el año 2003, impuso como condición para la creación de nuevos partidos o movimientos políticos, o para el mantenimiento de los ya existentes, la obtención de un umbral electoral del 2% de los votos obtenidos en las elecciones al Senado.

En las últimas elecciones (2006), la votación alcanzada por dicha corporación sumó 10.793.408 sufragios, por lo que el umbral quedó establecido en 215.868 votos. Esto dio como resultado la asignación o mantenimiento de la personería jurídica a 10 partidos o movimientos políticos. No obstante, la participación real de estos 10 partidos o movimientos, varía internamente debido a la aplicación de la ley de bancadas.

En el Senado de la República existen bancadas (grupos de parlamentarios elegidos por un mismo partido político) que con apenas dos integrantes tienen los mismos derechos de intervención que aquellas con 18 o 20 miembros; mientras que en todos los partidos están representados en todas las células legislativas, pues sus miembros no pueden pertenecer en forma simultánea a más de una Comisión Constitucional Permanente.

Partido	Votos	Partido/ Valido	Curules asignadas
Partido Social de Unidad Nacional	1.591.775	17.30	20
Partido Conservador Colombiano	1.470.029	15.98	18
Partido Liberal Colombiano	1.436.657	15.62	18
Partido Cambio Radical	1.211.457	13.17	15
Polo Democrático Alternativo	875.451	9.52	10
Partido Convergencia Ciudadana	566.823	6.16	7
Movimiento Alas Equipo Colombia	418.124	4.54	5
Partido Colombia Democrática	272.524	2.96	3
Movimiento Mira	237.512	2.58	2
Movimiento Colombia Viva	229.556	2.50	2

Fuente: Exposición de motivos. Proyecto de acto legislativo 25 de 2007.

**3****Del sufragio y las elecciones**

El voto, además de un derecho, será un deber de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos (mayores de 18 años). Su obligatoriedad se adoptará transitoriamente y solamente por el término de 12 años a partir del año 2010.

El proyecto de Acto Legislativo condiciona el acceso a cargos públicos al ejercicio del voto obligatorio. Es decir, para que un ciudadano acceda o desempeñe un cargo público, deberá demostrar que participó en las elecciones anteriores de candidatos.

**4****De las autoridades electorales**

El proyecto de reforma política amplía a ocho años el período de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE).

Se crean los **Tribunales Regionales Electorales** para promover la eficiencia en la administración de justicia. Estos Tribunales estarán encargados de conocer y resolver, en primera instancia, las objeciones o reclamos sobre los procesos electorales de miembros de corporaciones públicas, alcaldes y gobernadores; así como las demandas sobre el cumplimiento de los requisitos de



los candidatos, inhabilidades e incompatibilidades. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, y tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

## Proyecto de ley N° 25 de 2007

Modificación a la segunda vuelta electoral y reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores con la finalidad de fortalecer el proceso electoral en Colombia.

**1****De la financiación de los partidos y movimientos políticos**

El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Las campañas que adelanten los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de anticipo y reposición por votos depositados.

La cuantía de la financiación, será como mínimo tres veces la aportada en el período 2002-2006 (en pesos constantes de 2006). Actualmente la financiación del Estado cubre los costos del sistema de reposición por votos depositados, del transporte el día de las elecciones y de las **franquicias de correo**.

Los partidos o movimientos que realicen consultas populares internas, recibirán financiación mediante el sistema, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este acto legislativo.

1 Relación que hay entre los votos y el dinero que da el Estado para financiar las campañas. A medida que aumentan los votos aumenta el monto de dinero devuelto al partido.

**2****De la elección de Gobernadores y Alcaldes**

El proyecto de ley busca dotar de mayor legitimidad la elección de gobernadores y alcaldes, para lo cual sugiere reformar los artículos 303 y 314 de la Constitución Política.

Los Gobernadores (art. 303) y Alcaldes (art. 317) serán elegidos por voto popular para períodos constitucionales de cuatro (4) años, con la posibilidad de ser reelegidos para el período siguiente.

Se adopta el sistema de segunda vuelta electoral para la elección de autoridades regionales. Cada Gobernador y Alcalde deberá ser elegido con la mitad más uno de los votos válidos depositados para su respectiva elección. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, habrá una nueva votación tres semanas más tarde, en la que sólo podrán participar los dos candidatos que hayan obtenido las más altas votaciones.

**3****De las funciones del Consejo Nacional Electoral**

Se amplían las funciones del Consejo Nacional Electoral a las siguientes:

Elaborar la lista de candidatos elegibles para Registrador Nacional del Estado Civil.

Resolver en forma definitiva las objeciones o reclamos sobre las elecciones de miembros de corporaciones públicas, Alcaldes, Gobernadores y Presidente de la República. En Colombia son muchas las demandas de este tipo y las demoras ocasionadas por la congestión reinante en el Consejo de Estado.

Conocer las decisiones de los Tribunales Electorales Regionales en segunda y última instancia. Lo que significa que ninguna autoridad administrativa, judicial, fiscal o disciplinaria podrá revisar, modificar o desconocer las decisiones que adopte el Consejo Nacional Electoral.

Elaborar el proyecto de presupuesto del Consejo Nacional Electoral, que deberá incluir a los Tribunales Regionales Electorales, remitirlo al Gobierno y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.





# Derecho electoral en América Latina<sup>1</sup>

El voto obligatorio es la norma común en el derecho electoral de América Latina. Sólo dos países -Colombia y Nicaragua- constituyen la excepción a esa regla.

País	Derecho electoral	Denominación jurídica
Argentina	El voto es obligatorio para todos los ciudadanos inscritos y menores de 70 años.	Deber de votar. (art.12 Código Electoral Nacional).
Bolivia	El voto es obligatorio desde 1929.	Voto obligatorio (Art.219, Constitución).
Brasil	El voto y la inscripción para las votaciones son obligatorios.	Voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía (Art.14,1 Constitución, Art.3, Ley Electoral).
Chile	El voto es una obligación para los ciudadanos inscritos, pero la inscripción no es obligatoria.	En las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio (Art.15 Constitución).
Ecuador	La inscripción para votaciones es automática. El voto es obligatorio para todos los ciudadanos alfabetos y es facultativo (opcional)* para analfabetos y mayores de 65 años.	El voto es obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos (Art.27 Const.). El sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos. Por medio de él se hace efectiva la participación en la vida del Estado.
México	El voto y la inscripción para las votaciones son obligatorios.	Son prerrogativas (opciones voluntarias)* del ciudadano votar en las elecciones populares (del orden federal)*. (Art. 35, Constitución). Son obligaciones del ciudadano votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda» (Art.36 III, Const.).
Perú	El voto es obligatorio para todos los ciudadanos alfabetos menores de 70 años.	El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los 70 años (art.65 Constitución). Es deber ciudadano sufragar en comicios políticos y municipales (Art.75, Constitución).
Venezuela	El voto y la inscripción para las votaciones son obligatorios desde 1958.	El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio. (Art.110, Constitución).

1 Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. En: <http://196.40.23.180/biblio/cedil/infopaq/2004/sanciones%20por%20no%20votar%20y%20efectos/voto%20obligatorio.doc>. Consultado el 2 de mayo de 2007.

\* Paréntesis aclaratorios incluidos por el ICP.



## ABC del proyecto

**Candidatos de coalición:** alianza electoral entre dos o más partidos políticos, normalmente de ideas afines, para proponer a apoyar un único candidato.

**Cargos de elección popular:** Presidente, Gobernadores y Alcaldes.

**Doble militancia:** conducta en la que incurre un ciudadano al pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Por parte de los partidos se entiende como la conducta en que respaldan a candidatos a cargos de elección popular que ya tienen la garantía de partidos o movimientos distintos al cual se pertenece.

**Faltas absolutas:** Además de las establecidas por la Ley; las que se causan por: muerte, la renuncia motivada y aceptada por la plenaria de la respectiva Corporación, la pérdida de la investidura, la incapacidad física permanente y la sentencia condenatoria en firme dictada por autoridad judicial competente.

**Franquicias de correo:** servicios gratuitos que presta Adpostal a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica durante los seis meses que precedan a cualquier elección popular, para enviar por los correos nacionales impresos hasta de 50 gramos cada uno, en número igual al que para cada debate señale



el Gobierno Nacional. La Nación a través del Ministerio de Hacienda reconoce a la Administración Postal Nacional el costo en que ésta incurre por razón de la franquicia así dispuesta, por lo tanto efectúa las apropiaciones presupuestales correspondientes para atender debida y oportunamente el pago.

**Miembros de corporaciones públicas de elección popular:** Congresistas, diputados y Concejales municipales, distritales y Miembros de Juntas Administradoras Locales.

**Movimientos Políticos:** asociaciones de ciudadanos libremente constituidos que se constituyen para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

**Partidos Políticos:** instituciones permanentes que se constituyen para acceder al poder, a los cargos de elección popular y para influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Desde el punto de vista funcional, reflejan el pluralismo político, promueven y alcanzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad populares.

**Pérdida de investidura:** implica ser retirado de un cargo y quedar inhabilitado de manera permanente para ocupar un cargo de corporación pública.

**Transfuguismo político:** conducta en la que incurre un ciudadano que habiendo sido elegido a un cargo o corporación pública en representación de un partido o movimiento político, se retire de éste para afiliarse a otro durante el desempeño de su ejercicio político. Ello no obsta para que estos ciudadanos puedan inscribirse a nombre de otro partido o movimiento para el período siguiente, previa renuncia a la colectividad de la cual venían haciendo parte.

**Umbral electoral:** porcentaje mínimo de votos necesario para acceder a las corporaciones de elección popular, o número mínimo de votos para que un partido pueda obtener o preservar su personería jurídica, es decir, el derecho a avalar candidatos en elecciones.

1 Proyecto de Acto Legislativo N° 261 de 2007.

2 Art. 261. Constitución Nacional.

3 Ley 130 de 1994. Artículo 31.

4 Movimientos Políticos. En: <http://www.cne.gov.co/>. Consultado el 2 de mayo de 2007

5 Partidos políticos. En: <http://www.cne.gov.co/>. Consultado el 2 de mayo de 2007.

6 Proyecto de Acto Legislativo N° 261 de 2007. 7 Umbral. En: [http://www.terra.com.co/elecciones\\_2006/abc\\_electoral/11-03-2006/nota\\_277535.html](http://www.terra.com.co/elecciones_2006/abc_electoral/11-03-2006/nota_277535.html). Consultado el 9 de mayo de 2007.

## Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección General Marcela Prieto Botero • Coordinación General Andrea Benavides • Edición General Patricia Serrano
- Revisión de Contenidos Nadya Aranguren • Asistente de Investigación Dayi Sedano • Diagramación Victoria Eugenia Pérez P.

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 N° 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.

Tel: (571) 218 3858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: [observatoriolegislativo@icpcolombia.org](mailto:observatoriolegislativo@icpcolombia.org)

