

## ESTUDIO SOBRE RIESGOS DE INCIDENCIA INDEBIDA DE INTERESES PARTICULARES EN LA FORMACIÓN DE LAS LEYES - RESUMEN EJECUTIVO -

Transparencia por Colombia, con el apoyo de financiero de National Endowment for Democracy, realizó durante los años 2004 y 2005 el estudio *Riesgos de Incidencia Indebida de Intereses Particulares<sup>1</sup> en la Formación de las Leyes*, dirigido a identificar los principales riesgos de este tipo a que están expuestos tanto el proceso de formación de las leyes, como su implementación.

Los *objetivos generales* del estudio fueron:

- Aportar, desde una perspectiva académica, un instrumento que permitiera profundizar en la identificación de los riesgos de incidencia indebida que amenazan el proceso legislativo en Colombia.
- Orientar el debate sobre nuevas medidas que garanticen el fortalecimiento y legitimación del Poder Legislativo como institución central en el sistema democrático colombiano, el cumplimiento de sus objetivos institucionales, y el mejoramiento de su credibilidad frente a la ciudadanía.

La *metodología* que se siguió para caracterizar los riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes fue:

- Análisis de contexto: a partir de la revisión del Reglamento Interno del Congreso se identificaron las diferentes etapas del proceso legislativo y sus momentos críticos.
- Selección de los procesos legislativos a estudiar: con base en los proyectos aprobados en las últimas cinco legislaturas, se seleccionaron tres procesos legislativos que fueron objeto de debate en los medios y que permitían visualizar riesgos de incidencia indebida en diferentes momentos del trámite. Los tres procesos seleccionados fueron particularmente vulnerables a la incidencia de grupos de interés.
- Documentación de los procesos seleccionados: el método de investigación se desarrolló a partir de la técnica documental (consulta de libros, monografías, tesis, artículos periodísticos, textos de los proyectos y modificaciones, sustentación de motivos en el Congreso, ponencias, actas de los debates en el Congreso, entre

---

<sup>1</sup> Por incidencia indebida de intereses particulares se entiende la acción de agentes privados, grupos de interés o presión y funcionarios públicos con intereses propios que tratan de incidir en el proceso de elaboración o de implementación de las leyes, de manera directa o a través del Gobierno o congresistas, para obtener beneficios privados, en contra del interés general.

otros) y la técnica de campo (se realizaron 25 entrevistas en profundidad de carácter confidencial a congresistas, asesores de las unidades de trabajo legislativas, lobbystas, y expertos en temas asociados a los procesos legislativos estudiados).

- Construcción y validación del Mapa General de Riesgos de Incidencia Indevida de Intereses Particulares en la Formación de las Leyes: la investigación permitió la construcción de un mapa que muestra los factores de carácter político e institucional que facilitan que los grupos de interés, tanto del sector público como privado, logren incidir en la formulación, estudio, aprobación e implementación de los proyectos de ley, para intentar favorecer su interés particular sobre el interés general.

El estudio permitió definir para el mapa de riesgos ocho categorías generales, en torno a las cuales se presentan las situaciones de riesgo en cada una de las etapas del proceso legislativo:

1. Falta de transparencia
2. Alta discrecionalidad
3. Vacíos, transgresiones e incumplimiento de la Ley 5a de 1992 (Ley de funcionamiento del Congreso)
4. Ineficacia e ineficiencia en el procedimiento
5. Falta de claridad de la figura de conflicto de intereses
6. Prácticas indebidas de cultura política tradicional
7. Debilidades técnicas de los congresistas y sus Unidades de Trabajo Legislativo -UTL's-
8. Ejercicio desorganizado del cabildeo

Con base en el estudio adelantado, se derivaron las siguientes *recomendaciones*:

*1. Repensar el conflicto de intereses*

El país necesita de manera urgente repensar el alcance de la figura del conflicto de intereses y precisar los criterios para su aplicación, dado que la normatividad vigente resulta precaria y que la jurisprudencia deja por fuera muchos elementos, en especial, la relación entre conflicto de intereses y la financiación privada de campañas.

*2. Definir reglas del juego para el cabildeo*

Es importante desarrollar mecanismos de regulación de la actividad del cabildeo que contribuyan a transparentar los intereses de quienes lo ejercen. En esa regulación es importante entrar a considerar, entre otros, temas como:

- La creación de un registro público, de libre acceso, en el cual deben inscribirse aquellos que deseen llevar a cabo actividades de cabildeo;
- Desarrollar normas de conducta ética que rijan la relación entre los cabilderos, los congresistas y los funcionarios del Congreso;

- Establecer sanciones a las contravenciones de las normas;
- Designar un responsable de mantener el registro público actualizado y a disposición de toda la ciudadanía y de monitorear el cumplimiento de las normas.

En cualquier caso es importante que el mecanismo que se adopte permita que el cabildeo responda a un ejercicio democrático y no lo restrinja únicamente a las élites con capacidad de pago del ejercicio de cabildeo profesional como un intermediario ante las autoridades que toman decisiones.

### *3. Reforzar el debate sobre la financiación de la política*

Este tema, que se encuentra en la agenda política, es de la mayor importancia para blindar el proceso legislativo contra riesgos de incidencia indebida. Es indispensable clarificar las ventajas y desventajas de un sistema de financiación mixta frente a uno totalmente estatal y, en cualquier caso, es necesario profundizar sobre los controles que se deben aplicar para evitar que el dinero privado entre sin registro contable a financiar las actividades políticas, sin olvidar la importancia de clarificar la relación entre conflictos de interés y financiación de campañas y partidos políticos.

### *4. Ofrecer mayores garantías de transparencia y acceso a la información*

El Congreso Colombiano debe seguir trabajando en el fortalecimiento de las condiciones y garantías de acceso y publicidad de la información sobre los proyectos y sus debates, de manera tal que asegure al ciudadano el conocimiento necesario de las leyes en trámite desde su iniciativa, preparación, aprobación y aplicación, para que, de igual manera, se facilite a la sociedad el desarrollo de ejercicios de control social.

### *5. Incentivar mayor rigor en la sustentación de los proyectos de Ley*

Para aumentar la calidad de las leyes es recomendable definir unos parámetros más claros que establezcan una metodología rigurosa para la elaboración de la exposición de motivos de los proyectos de ley. Esta metodología debería incluir la exigencia de una serie de análisis básicos, que permitan un debate más real sobre los efectos del proyecto para la sociedad como un todo. Para esto, es fundamental que la exposición de motivos explique al Congreso, como mínimo, quienes son los beneficiarios y perjudicados con la ley y que brinde un análisis cuantitativo de los diversos costos y beneficios que tiene para la sociedad como un todo la iniciativa a tramitar.

### *6. Garantizar mayor apoyo técnico al Congreso*

Es fundamental para garantizar la independencia entre poderes y frente al sector privado, fortalecer el órgano técnico propio del Congreso que de manera sistemática y permanente adelante estudios e investigaciones que soporten la labor de los congresistas.

### *7. Clarificar las reglas de juego para la designación de ponentes*

Es importante establecer criterios adicionales a los existentes para garantizar una mejor designación de ponentes y una mayor participación de los grupos minoritarios. De la selección del (los) ponente(s) depende el éxito del proyecto, y parte del cabildeo está orientado a incidir en la designación de los ponentes para que defiendan determinados intereses. Además, en ocasiones, el excesivo número de ponentes designados le quita efectividad al trámite de los proyectos.

A continuación se plantean algunos criterios a tener en cuenta:

- Limitar el número de ponentes por proyecto,
- Limitar el número de proyectos en los cuales se puede ser ponente,
- Clarificar si el autor de la iniciativa debe ser ponente,
- Si la iniciativa es del Gobierno es importante definir si el ponente debe ser del partido de Gobierno, de la oposición, de la mayoría o de la minoría, si se tiene en cuenta la especialidad temática del congresista o la filiación partidista.

#### *8. Fortalecer los partidos y el trabajo en bancadas*

Es importante proponer a los partidos y movimientos políticos que refuercen sus sistemas de información, para que sus miembros y simpatizantes puedan estar al tanto de las actividades legislativas de sus congresistas y bancadas. Lo anterior incluye adoptar responsabilidades personales y de partido por las decisiones que se toman y por los intereses "particulares" que se defienden al interior del partido o movimiento, dejando claros los criterios y las responsabilidades de asumir una determinada posición.

En la medida en que los debates estén caracterizados por la adopción de posiciones por bancada, a las cuales se ha llegado a través de un debate interno por parte de los partidos y movimientos políticos, se logrará controlar de mejor manera el uso de la financiación de campañas como un instrumento para incidir en las posiciones adoptadas por los parlamentarios, así como el conflicto de intereses derivado de estas situaciones.

#### *9. Trabajar por mayor participación ciudadana en la formación y discusión de las leyes y en el seguimiento de la sociedad civil al proceso legislativo*

Es fundamental el fortalecimiento de la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes, a través del uso de la iniciativa legislativa, al igual que su participación en la discusión de las mismas mediante el mecanismo de audiencias públicas. El uso de estos mecanismos contribuirá a articular las formas de la democracia participativa y la democracia representativa, a un mayor desarrollo de la ciudadanía y a mejorar la información de los congresistas para el desarrollo de su labor legislativa.

Adicionalmente, es necesario motivar la participación de la sociedad civil en el seguimiento de los procesos de formación, debate y decisión legislativa, desde una óptica de control social o veeduría ciudadana. Son éstos finalmente quienes, bien sea porque defienden intereses colectivos o bienes públicos, los que pueden detectar y

denunciar actuaciones de incidencia indebida por parte de grupos que defienden intereses individuales o particulares en la formación de las leyes.

Por último, es necesario que el país trabaje por elevar el nivel de responsabilidad del sector educativo en la formación de ciudadanos capaces de ejercer el control social sobre la actividad legislativa y conscientes de la importancia de ejercer un voto informado.

Para consultar el estudio completo visite la página de Transparencia por Colombia:  
[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)