

Bogotá D.C., Diciembre 17 de 2020

Honorables Magistradas y Magistrados  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger  
Corte Constitucional  
E. S. D.

**Ref:** Intervención ciudadana en el proceso D-14.045.

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, «[p]or la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones».

Silvia Catalina Quintero Torres asesora docente y, Juan Pablo Carbonell Muñoz estudiante miembro de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP) de la universidad de Los Andes, obrando en calidad de ciudadanos y ciudadanas colombianas, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos la siguiente intervención en el proceso D-14.045., por medio del cual se le solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

En miras a ratificar y complementar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en el proceso D-14.045. Esta intervención tiene como finalidad exponer a la presente Corporación las razones por las cuales el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 representa un caso de captura corporativa del Estado colombiano, persigue fines antidemocráticos y, por tanto, resulta inconstitucional. En este orden, la argumentación de esta solicitud pretende demostrar que el enunciado normativo materializa y da continuidad a la captura corporativa, como problema estructural, al restringir el régimen de conflicto de intereses<sup>1</sup>. Lo anterior, pues el interés real que tiene el congresista financiado por las corporaciones es un riesgo actual y no una mera apología a la ignorancia (o especulación) como podría contraargumentarse. En efecto, la norma facilita que se concreten fines antidemocráticos que atentan contra el Estado Social de Derecho bajo la figura jurídica de una actividad lícita y regulada como lo es la financiación privada del sistema electoral.

Para efectos de evidenciar el anterior punto, el presente escrito estará dividido en dos grandes partes. Por un lado, la ubicación conceptual y jurídica del fenómeno manifestado en la norma demandada. En esta parte, primero, se establecerá el porqué la financiación

---

<sup>1</sup> Su importancia radica en ser un mecanismo mediante el cual se asegura el principio de prevalencia del interés general en la función pública, pues implica que el funcionario se aparte de las decisiones en que las que tenga un interés particular (Consejo de Estado, Sentencia del 5 de febrero de 2009, rad. 73001-23-33-001-2016-00180-01).

privada electoral -pese a ser una actividad lícita- es un mecanismo de captura corporativa presente en la realidad colombiana, segundo, se realizará una explicación de los elementos conceptuales de aquella, y, por último, se expondrá cómo el concepto se manifiesta en la esfera de la salud pública.

Por otro lado, con la segunda parte se espera constatar la gravedad de la cuestión a través de cinco casos emblemáticos presentados en el país. Es decir, se enfoca en ejemplificar la problemática a través de la realidad social y legislativa colombiana. Entonces, por medio de la exploración de cinco casos se busca evidenciar cómo se afectó las políticas públicas legislativas para combatir problemas de salud pública a raíz de la captura corporativa. Los casos presentados serán; asbesto, las bebidas azucaradas y los alimentos extraprocesados. Cabe aclarar que debido a que la salud pública es el área de experticia de la Clínica, será un eje transversal a la intervención y la argumentación se enfocará primordialmente a esta dimensión particular.

## **I. El literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019: una manifestación de la captura corporativa del Estado colombiano**

### a. Sobre el concepto de la captura corporativa

Previo a desarrollar el fenómeno en cuestión, es importante resaltar que esta Clínica coadyuva y se anexa a los argumentos en la demanda dispuestos por los accionantes, por ello es importante aclarar que, aunque la afirmación de que la norma demandada habilita la interferencia de intereses privados en la función legislativa de los congresistas, la cual se conoce como interferencia corporativa, en el caso del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 encontramos que se puede incrementar un problema sistemático que va más allá de meras conductas de injerencia, a saber, la captura corporativa del Estado colombiano. Ahora bien, como se verá a continuación, este fenómeno estructural es el resultado de un proceso de influencia indebida y excesiva de las firmas para tener control sobre las políticas y mecanismos institucionales de la mano de una diversa amalgama de redes y estrategias.

#### i. Noción

Cuando se habla de la captura corporativa del Estado, debe anotarse el instrumentalismo que versa sobre el acceso al poder. Así, las primeras aproximaciones a este concepto se dieron gracias a la “captura regulatoria” en la que los privados van en búsqueda de rentas obtenidas por las influencias alcanzadas en el aparato estatal (Stigler 1971). Bajo esta perspectiva las corporaciones utilizan la influencia para obtener beneficios económicos concretos reflejados por medio de subsidios de cualquier tipo (cambiarior, crediticios, etc), exenciones tributarias, entre otros<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Hernando de Soto: *El otro sendero* (Lima: Instituto de Libertad y Desarrollo, 1986).

Esta, comprende mecanismos específicos tales como la denominada “influencia indebida” a través de sobornos para comprar leyes o la influencia excesiva para direccionar los productos legislativos<sup>3</sup>. Esta última es la más prevalente en el caso colombiano, y la que se facilita por la reforma al régimen de competencias en la norma demandada.

Para entender de manera integral la captura de estos intereses privados de conformidad con el contexto actual, se trae a colación una definición bastante uniforme dentro de la doctrina de la ciencia política que postula que

“dada las marcadas asimetrías de poder entre las corporaciones y el Estado y la sociedad civil, se generan con más frecuencia y se desarrollan con mayor profundidad formas de influencia excesiva (legal) e indebida (ilegal) sobre las políticas públicas que favorecen a intereses privados”<sup>4</sup>

Con esta perspectiva se pueden identificar patrones y estrategias sistemáticas que emanan de las corporaciones en la diversidad de posibilidades que tienen dentro de una democracia de mercado como la colombiana. De hecho, un contexto como el colombiano demanda un enfoque sumamente amplio y realista que permita identificar las “reconfiguraciones” que ha tenido el Estado y su *modus operandi* a raíz de la captura<sup>5</sup>.

## ii. Modalidades

El fenómeno de la captura corporativa tiene diversas formas en las que se expresa el uso sistemático y organizado de estrategias concretas tomadas por las corporaciones para tomar ventaja de las instituciones y capturarlas. Estas son: el lobby o cabildeo, las “puertas giratorias”, los sobornos y favores, y por último la financiación electoral. Si bien todas se presentan en la actualidad para el caso concreto esta coadyuvancia se centrará en sólo la financiación electoral, pues es la directamente relacionada con la norma demandada.

El lobby o cabildeo es uno de los mecanismos más utilizados por las corporaciones en todo el mundo. La idea general, radica en gestionar a favor de los intereses del privado. Resulta en una cuestión relacional, un proceso complejo en el que se buscará el mantenimiento de lazos para obtener beneficios eventuales del proceso de alianza entre los sectores objeto del privado. Por su lado, las puertas giratorias ocurren cuando un

---

<sup>3</sup> Fréderik Boehm: *Regulatory Capture Revisited. Lessons from Economics of Corruption* (Bogotá: Centro de Investigación en Economía Política CIEP - Universidad Externado de Colombia, 2007).

<sup>4</sup> Francisco Durand, *La captura corporativa del Estado en América Latina* (Berlín: Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin, 2019).

<sup>5</sup> Garay et al., *La reconfiguración cooptada del Estado* (Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia de Colombia, 2008). De hecho, los autores resaltan que el caso de nuestro país es mucho más complejo pues el crimen organizado entra como otro actor en la cuestión de la captura, que va más allá de las corporaciones como sujeto activo. Así, se crean nuevas redes con nuevos actores y formas cada vez más perjudiciales de buscar la captura de la institucionalidad.

funcionario deja su puesto en el sector público para trabajar en el sector privado beneficiándose de las disposiciones que le permiten movilidad como funcionario del sector privado al público (Rouban 2010<sup>6</sup>). Sobre este punto la regulación versa sobre la entrada y salida de los referidos actores por medio de regímenes de control de intereses para supervisar el tránsito entre sectores (normalmente con tiempos determinados, inhabilidades e incompatibilidades).

A diferencia de los demás mecanismos, resulta evidente que los sobornos y favores se encuentran en el plano de la ilegalidad, lo que no da cabida a interpretaciones democráticas del accionar. La doctrina especializada reconoce que, aunque se traten con más severidad por sus consecuencias penales, son más difíciles de detectar pues operan en esferas oscuras y ocultas<sup>7</sup>. Tanto los sobornos como los favores basan su operar en conductas tipo colusivas y de acuerdos conspirativos para producir resultados más concretos; es, por tanto, un método sumamente eficaz.

### iii. Financiación electoral

Al igual que la gran mayoría de los mecanismos de la captura corporativa, la financiación electoral se encuentra en la esfera de herramientas legales que, aunque sean válidas a los ojos del ordenamiento jurídico, pueden ser el vehículo de fines antidemocráticos. Este mecanismo de influencia es, de hecho, el centro de la discusión constitucional del presente proceso ya que la norma demandada considera problemático el conflicto de interés del congresista solamente si éste implica un beneficio **particular, directo y actual** sobre el parlamentario. Como se mostrará a continuación, la financiación per se genera una influencia en el interés del legislador sobre el sector económico pues la lógica de las donaciones se da por la necesidad de influir en la institucionalidad.

En primer lugar, la financiación electoral es un mecanismo legal utilizado por los partidos y movimientos políticos para realizar sus campañas electorales. En la actualidad, la Constitución reconoce un sistema mixto mediante el cual las campañas pueden recibir aportes tanto del Estado como de los privados<sup>8</sup>. En el desarrollo del sistema, la Corte Constitucional ha reconocido la compatibilidad del carácter mixto en la financiación electoral, refiriendo a sus bondades al permitir la garantía de un equilibrio en la contienda<sup>9</sup>. No obstante, también es enfática en establecer los peligros que devienen de la financiación privada y la dependencia desmedida a la misma, pues puede afectar dramáticamente a la consecución del interés general y los principios de participación,

---

<sup>6</sup> Rouban, L. En (Aragón & Cárdenas): Análisis de redes empresariales y puertas giratorias en México (Revista Temas y Debates 39, año 24-edición enero-junio, 2020).

<sup>7</sup> Joel Hellman y Daniel Kaufmann, Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies (en Finance & Development, 38, 3, 2001)

<sup>8</sup> Los fundamentos legales y constitucionales principales se encuentran en el artículo 109 de la Constitución y las leyes 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005, expediente PE-024 (11 de noviembre). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabrera.

igualdad, transparencia y pluralismo político<sup>10</sup>. Así, se explica que dentro del sistema mixto se le otorgue prelación a la financiación estatal.

La financiación electoral no es un tema menor, por la gran cantidad de recursos que deben ser utilizados para la ejecución de la campaña: desde los costos de los avisos publicitarios hasta el ejército de profesionales de comunicación (asesores, encuestadores, etcétera) necesarios para el desarrollo de la estrategia. Lo anterior facilita situaciones que las corporaciones pueden aprovechar para empezar la influencia sobre los grupos de interés políticos (representados en los congresistas); una inversión a largo plazo.

En un sistema democrático, cualquier individuo puede contribuir del modo que desee a los políticos, movimientos y partidos de su preferencia, para toda clase de elecciones. Por un lado, los individuos y grupos sociales van de acuerdo con sus intereses e ideologías, con más votos, pero con menos recursos. En cambio, las corporaciones tienen una lógica distinta en cuanto a sus elecciones ya que no se guían tanto por la ideología y los principios de candidatos, partidos o movimientos políticos, sino por la necesidad de garantizar que sus intereses sean protegidos<sup>11</sup>. Así mismo, de manera complementaria las corporaciones cuentan con muchas formas y estrategias adicionales para financiar las elecciones, entre ellas: donaciones no sólo en dinero sino en especie, ofrecer o brindar empleo a familiares de los legisladores y cuerpo financiero suficiente para crear movimientos/partidos.

Por consiguiente, el objetivo de esta financiación y donaciones es establecer una relación de alto nivel con los legisladores y sus partidos para lograr la influencia, incluso si sus candidatos o candidatas no consiguen la victoria; se crea una “deuda” a largo plazo con la corporación que va consolidando la relación<sup>12</sup>. Genera, eventualmente, una influencia constante en los distintos momentos del ejercicio del cargo como también a nivel estructural de la Rama.

En definitiva, la financiación electoral de las campañas con fuentes privadas puede que sea una garantía para asegurar el derecho a la participación política de quienes se están postulando para el cargo de elección popular y así mismo no es una conducta por sí misma ilegal, pero, es una posibilidad que, al no ser fuertemente regulada en el régimen de conflicto de interés, aporta enormes ventajas, comprende varios riesgos y se encuentra en una tenue línea entre lo permitido y lo antijurídico. Además, cabe resaltar la idea de que la contribución corporativa privada a una campaña determinada contempla en sí misma objetivos más allá de los ideológicos y, de hecho, la jurisprudencia constitucional interpreta que la expresión del derecho de participación ejercido en el apoyo a las

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-049 de 2011, expediente PE-031 (23 de junio). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Así mismo, la Sentencia C- 018 de 2018 ratifica este precedente.

<sup>11</sup> Francisco Durand, *La captura corporativa del Estado en América Latina* (Berlín: Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin, 2019).

<sup>12</sup> Manuel Castells, *Comunicación y poder* (Madrid: Alianza Editorial, 2009).

campañas electorales se reconoce solamente de las personas naturales<sup>13</sup>. Por tanto, resulta difícil pensar que la contribución/donación de una corporación es una simple expresión democrática de adhesión o respaldo ideológico a una causa política.

#### b. Efectos sobre el sistema jurídico

La captura corporativa del Estado es el resultado de un proceso de una influencia indebida y excesiva sobre la operación de la institucionalidad. Precisamente, es con la influencia excesiva que las corporaciones pueden operar dentro de la formalidad legal pero bordeando los linderos éticos y jurídicos de un accionar que materialmente es contrario al ordenamiento jurídico; y, aún cuando este no sea su espíritu, es exactamente lo que facilita la norma demandada.

En primer lugar, el literal controvertido parte de un supuesto equivocado bajo el cual **solamente cuando exista un beneficio particular, directo y actual** sobre el congresista por parte de quienes lo financiaron, hay conflicto de interés. De conformidad con los anteriores apartes, es claro que, aunque la financiación privada (específicamente la corporativa) se encuentre legal y constitucionalmente protegida, posee ya unos riesgos intrínsecos que deben de ser abordados por el marco jurídico. La cuestión con la norma demandada es que abre el espectro de interpretación entre lo ético y lo lícito, como también restringe el ámbito de protección a través de la prohibición de conductas que contempla el régimen de conflictos de interés.

En segundo lugar, es ingenuo pensar que solamente existe un conflicto e imposibilidad de tomar decisiones de manera objetiva, cuando el beneficio es particular, directo y actual; la amalgama de posibilidades que comprende la financiación electoral privada como un mecanismo de captura es una realidad. En efecto, uno de los pilares para constituir la influencia, para consolidar la relación con el grupo de interés (los legisladores en este caso) e iniciar la secuencia para desplegar las demás estrategias de captura como el cabildeo, comienzan con los actos de contribución y donación a las campañas electorales<sup>14</sup>. Por eso es que encuentra tanto sentido la inversión que realizan las corporaciones, un accionar con innumerables beneficios dentro del largo plazo. De esta manera, es completamente sensato entender que, en la realidad del fenómeno de la captura corporativa, la causa que nubla el juicio es la mera conducta de contribuir, aunque no sea per se antijurídica.

En tercer lugar, y debido al carácter estructural del flagelo, se pueden identificar dos efectos principales -aunque no excluyentes- sobre el ordenamiento constitucional

---

<sup>13</sup> En efecto, este fue uno de los argumentos de la Corte Constitucional en contra de la financiación predominantemente privada para las elecciones presidenciales en la Sentencia C-1153 de 2005.

<sup>14</sup> Es por esto que la doctrina especializada considera a la financiación electoral como el mecanismo de captura más importante de todos (Durand, La captura corporativa del Estado en América Latina).

derivados de la captura corporativa del Estado cuando opera su mecanismo de financiación electoral, a saber:

1. Amenaza sobre la prevalencia del interés general sobre el particular: cuando se permite que al Estado entren las influencias de determinados sectores económicos y privados, la función pública regida por el principio de la prevalencia del interés general se ve afectada. La norma facilita que dichos intereses accedan al ejercicio de la función pública, pues el régimen de conflicto de intereses creado para precisamente excluir los intereses privados<sup>15</sup>, se ve restringida al interpretar erróneamente la conducta específica de la financiación electoral privada.
2. Afectación a los fines esenciales del Estado: según el artículo dos de la Constitución, se reconoce al servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de un orden justo, como fines esenciales del Estado, que no sólo rigen la función administrativa sino también son un eje transversal para la creación de políticas públicas<sup>16</sup>. Bajo esa noción, el Congreso de la República, dentro de su función legislativa, es un actor fundamental en la creación e impulsión de políticas públicas pues puede expedir normas que articulen este tipo de medidas<sup>17</sup>. Sin embargo, cuando en la discusión legislativa inciden los mismos grupos económicos que financiaron a los legisladores, el planteamiento de políticas públicas difícilmente tendrá un enfoque en los fines anteriormente descritos, pues la discusión y el parámetro de evaluación de los proyectos de ley estará bajo un manifiesto conflicto de interés.

En últimas, la norma plantea un incentivo perverso que mantiene a la financiación electoral como piedra angular y mecanismo inicial de la captura corporativa ya que se condiciona al régimen de conflictos de interés sin considerar los riesgos que trae implícita el mecanismo para costear las campañas electorales. Sin un marco jurídico riguroso y tendiente al control y la vigilancia, la captura no solamente puede desempeñarse en las zonas grises de la legalidad, sino que materializa efectos antidemocráticos como los expuestos anteriormente.

#### c. La captura corporativa en la salud pública

En el amplio repertorio de herramientas con las que cuenta la salud pública, existen políticas enfocadas a prevenir la enfermedad y la promoción general de la salud; especialmente encaminadas a enfermedades no transmisibles que se encuentran ligadas a los estilos de vida de las personas. Actualmente, esta clase de padecimientos lideran las 10 causas principales de defunción en el mundo estando relacionadas con el consumo de alcohol y otras drogas, el tabaquismo, prácticas sexuales inseguras, sedentarismo y una

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-379 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>17</sup> Cuervo, Jorge Iván. “Las Políticas Públicas Entre Modelo y Práctica.” En *Ensayos Sobre Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007.

alimentación poco saludable<sup>18</sup>. No obstante, la cuestión no es menor y si se realiza un trazado desde las causas o determinantes de la salud, puede encontrarse como causas distales de estas enfermedades<sup>19</sup> las influencias comerciales y corporativas. De esa manera, junto con unas fuertes campañas de publicidad y marketing, los sistemas de producción y distribución despliegan una serie de estrategias para fomentar el consumo de sus productos e incrementar sus utilidades.

Entonces, si la institucionalidad opta por tomar medidas que respondan al interés general de combatir esta problemática de salud pública desde el consumo y los hábitos de las personas, las corporaciones dominantes de estos mercados tendrán un gran interés en tomar todo tipo de acciones para que dichas políticas públicas no afecten sus beneficios; incluso si implica un detrimento del interés público. Es así como opera el fenómeno de la captura corporativa desde la salud pública, específicamente con el claro objetivo de impedir o demorar las políticas cuyo objetivo es regular la promoción y acceso de la población a las causas distales o corporativas de la enfermedad (Royo 2019). En consecuencia, se obtendría una regulación injusta, e inexistente en algunos casos, debido a la influencia de las corporaciones sobre los agentes reguladores, particularmente los legisladores.

En este sentido, las esferas legislativas son un blanco fácil de las corporaciones que con un entramado de estrategias -como la financiación electoral- buscan infiltrarse en sus dinámicas de toma de decisiones para influenciarlas en cualquier nivel. Aunque este método de influencia no es nuevo<sup>20</sup>, como opera en toda clase de dimensiones, no basta con evidenciar que las políticas públicas favorecen al interés privado sino más bien demostrar que existe una intencionalidad de sus beneficiarios corporativos. Existe una clara necesidad de que la institucionalidad entienda los riesgos de esta dinámica de financiación, pero que también cuente con un marco jurídico preciso e íntegro para no dejar zonas grises a la interpretación de la conducta.

Por ello, a continuación, se utilizan ejemplos de la realidad colombiana que reflejan el proceso de captura corporativa sobre el legislativo cuando éste tuvo la oportunidad de fijar regulaciones sobre salud pública y, en razón de la influencia de intereses privados, todos estos procesos se vieron demorados, archivados o en algunos casos impedidos.

---

<sup>18</sup>Organización Mundial de la Salud. *Las 10 Principales Causas De Defunción*. 2018. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/the-top-10-causes-of-death>.

<sup>19</sup> Son aquellas causas que tienen que ver con los sistemas de producción y distribución de productos que causan afectaciones en la salud, específicamente aquellos perjudiciales. McKee M, Stuckler D. Revisiting the Corporate and Commercial Determinants of Health. *Am J Public Health*. 2018;108(9):1167-1170.

<sup>20</sup> De hecho, desde la década de los noventa, varios estudios econométricos han demostrado cómo la financiación electoral es un método utilizado por esta clase de corporaciones para mejorar sus relaciones con los legisladores e influir en sus decisiones. El caso es el de la industria tabacalera de Phillip Morris en Parrish, Philip Morris. *Otitput WRO tobacco strategy retreat* (1998).

## II. La gravedad del fenómeno y su impacto en la actividad legislativa colombiana

### a. Asbesto

El asbesto es una fibra que se encuentra en la producción de material industrial para construcción, así como textiles, piezas automovilísticas, envases, paquetería, pinturas entre otros<sup>21</sup>. Este componente se encuentra en gran cantidad de objetos que son utilizados en la vida diaria. Por esta razón, la magnitud de la exposición a este mineral es constante y ocasiona efectos perjudiciales en la salud de las personas, lo cual se deriva en problemas respiratorios que con el tiempo pueden tener efectos cancerígenos<sup>22</sup>.

Si bien el año pasado el presidente Iván Duque Márquez sancionó la ley 1968 de 2019 - Ana Cecilia Niño-, el proceso para prohibir este material demoró más de 12 años en lograr consenso en el Congreso de la República. Aunque en varios países del mundo y Latinoamérica -Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, entre otros- se ha prohibido el uso de este mineral debido a la evidencia científica que respalda los efectos nocivos de su fabricación y uso, en Colombia se han presentado muchas dificultades alrededor del trámite legislativo para lograr este propósito<sup>23</sup>. En particular, en el año 2007 se presentaron tres proyectos de ley con el objetivo de eliminar esta fibra cancerígena, sin embargo, en su mayoría fueron retirados por el autor o archivados en primer debate. En el año 2009 investigadores de la Universidad de los Andes vinculados a la facultad de Ingeniería Civil y Ambiental comenzaron a indagar en los riesgos asociados al asbesto, a lo cual profesionales de varias universidades del país y del mundo se unieron para respaldar la investigación que posteriormente funcionó como piedra angular en la argumentación de la hoy ley Ana Cecilia Niño<sup>24</sup>. Sin embargo, desde el 2016 gracias al activismo de la periodista Ana Cecilia Niño, su esposo Daniel Pineda, la senadora Nadia Blel, el representante a la cámara Mauricio Toro, las fundaciones Greenpeace y Colombia Libre de Asbesto, universidades, organizaciones civiles y médicas; se le dio visibilidad al movimiento. #ColombiaSinAsbesto logró movilizar esferas políticas y a la ciudadanía para impulsar el proyecto que le pondría fin a la producción y uso de este mineral.

A pesar de que la expedición de la ley anteriormente mencionada trajo el fin del uso del asbesto en Colombia, es fundamental centrarse en el tiempo excesivo que implicó llegar a la prohibición, puesto que, el lobby por parte del sector empresarial relacionado con la

---

<sup>21</sup> Periódico Portafolio, 2020. En firme, ley que prohíbe uso de asbesto en Colombia a partir de 2021.

<sup>22</sup> Cerasetenta, *¿Por Qué Colombia No Prohíbe El Asbesto?*, 2018, Recuperado de: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/por-que-colombia-no-prohibe-el-asbesto/#:~:text=As%C3%AD%20mismo%2C%20la%20Ley%20Ana,la%20Ley%20Ana%20Cecilia%20Ni%C3%B1o.>

<sup>23</sup> Greenpeace, *Logramos Una Colombia Sin Asbesto*, 2019, Recuperado de: [https://www.greenpeace.org/colombia/involucrate/exige-la-prohibicion-del-asbesto/.](https://www.greenpeace.org/colombia/involucrate/exige-la-prohibicion-del-asbesto/)

<sup>24</sup> Universidad de los Andes, *Colombia Sin Asbesto*, 2019, Recuperado de: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/periodismo-y-comunicaciones/colombia-sin-asbesto.>

construcción y las asociaciones promotoras del asbesto como Asocolfibras fue determinante para la dilatación de los proyectos de ley<sup>25</sup>. Así, bajo el argumento de proteger la economía, la industria y el empleo, varios congresistas no apoyaron la moción de combatir esta fibra a pesar de la evidencia que respalda sus efectos nocivos para la salud de las personas que están constantemente expuestas a este material.

b. Caso de bebidas azucaradas

El caso sobre bebidas azucaradas es un asunto relevante tanto en Colombia y el mundo por la incidencia que tiene sobre problemáticas de salud global como la obesidad y el sobrepeso. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha especificado que estas enfermedades pueden convertirse en factores de riesgos como enfermedades cardiovasculares, diabetes, trastornos del aparato locomotor y algunos cánceres (Enfermedades Crónicas No Transmisibles)<sup>26</sup>. De hecho, en el año 2016 dicha organización envió una petición al gobierno para que gravara estas bebidas<sup>27</sup>. En ese mismo año, Oscar Óspina, Victor Javier Correa y Jaime Serrano presentaron una proposición aditiva al proyecto de reforma tributaria que se estaba debatiendo en ese entonces con el objetivo de revivir el impuesto a las bebidas azucaradas.

No obstante, de la misma forma que con el asbesto, varios congresistas y cabilderos representantes del gremio de bebidas y alimentos procesados argumentaron que este tipo de bebidas son el pilar fundamental de muchos negocios de tenderos y comerciantes. De hecho, en ese entonces el congresista Iván Duque se manifestó en contra de dicho impuesto con el argumento de que no se puede atribuir únicamente a este producto la problemática de la obesidad. Por otro lado, el senador Jorge Robledo cuestionó el recaudo del impuesto, pues argumentó que era con la finalidad de recoger un billón de pesos adicionales<sup>28</sup>. Finalmente, una vez más fracasó el proyecto de reforma en este punto. Es claro que los intereses privados han permeado los de muchos congresistas generando alianzas con los gremios empresariales. Entonces, a pesar de las graves repercusiones en salud que implica el consumo desproporcionado de estas bebidas y la falta información, el cabildeo político y la influencia de los intereses privados no han permitido la lucha contra esta problemática. De hecho, un estudio del portal informativo Cero Setenta ha analizado la actividad del cabildeo como estrategia política frente al impuesto a las bebidas azucaradas, en el que muchas veces, en sus congresos anuales, los gremios invitan

---

<sup>25</sup>Caracol Radio Tunja. 2017. *Proyecto De Ley Para Prohibir El Asbesto En Colombia En Riesgo Por Lobby De Ascolfibras En El Senado*, Recuperado de: [https://caracol.com.co/emisora/2017/08/28/tunja/1503951445\\_213898.html](https://caracol.com.co/emisora/2017/08/28/tunja/1503951445_213898.html).

<sup>26</sup>Organización Mundial de la Salud, *Obesidad Y Sobrepeso*. 2020. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>.

<sup>27</sup>Díaz-García, J., Valencia-Agudelo, G., Carmona-Garcés, I. C. & González-Zapata, L. I. (2020). Grupos de interés e impuesto al consumo de bebidas azucaradas en Colombia. *Lecturas de Economía*, 93 Recuperado de: 155-187. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n93a338783>

<sup>28</sup>Revista Semana, *Gaseosas Logran Lo Imposible: Poner De Acuerdo A Robledo Y Duque*. 2016. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/articulo/reforma-tributaria-jorge-robledo-e-ivan-duque-rechazan-impuesto-a-las-gaseosas/507160/>.

a congresistas a actividades de ocio, lo cual no permite diferenciar si son “indulgencias para futuros proyectos de ley”<sup>29</sup>. Esto muestra claramente lo difusa que es la línea en lo relativo a conflictos de interés, especialmente, en grupos tan poderosos como los gremios de alimentos extraprocesados que tienen la posibilidad de incidir en debates claves de salud pública.

Por último, múltiples ONGs han reportado que la industria de alimentos, entre las que se incluyen las de bebidas azucaradas, aportó porcentajes importantes para la financiación de las campañas electorales legislativas del 2018. A continuación, se incluye una tabla elaborada por la Liga contra el Silencio a partir de los reportes de donaciones disponibles en el portal de transparencia de la Registraduría Nacional. Dicha tabla incluye información para cuatro partidos políticos, para los cuales se presenta las sumas de dinero aportadas por la industria de alimentos a sus campañas a la Cámara y al Senado, y el porcentaje que éstas representan en el total de donaciones.



Fuente: <https://cuestionpublica.com/ley-etiquetado-colombia-lobby/>

Dicha información es relevante para el presente proceso, pues evidencia que las donaciones de la industria de alimentos representan más de un quinto de las donaciones totales empleadas por la mayoría de estos partidos para financiar sus campañas electorales legislativas. El conflicto de interés es entonces manifiesto: si los congresistas de estos partidos llegaran a apoyar cualquier proyecto de ley que perjudique los intereses de este gremio, éste podría retirarles su financiación para futuros periodos electorales, de la cual dependen fuertemente. Hay entonces un gran incentivo para que los congresistas y senadores que han financiado sus campañas gracias a estas donaciones se opongan por todos los medios a cualquier proyecto de ley que perjudique los intereses de la industria

<sup>29</sup> Cerosetenta, *El 'Agridulce' Imperio Del Lobby En El Congreso De Colombia*. 2018. Recuperado de: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/lobby-azucar/>.

de alimentos. Tanto el caso del impuesto a las bebidas azucaradas, como el del etiquetado de alimentos extraprocesados que se narrará a continuación, demuestran los efectos que puede tener este tipo de conflictos de interés en la práctica.

### c. Caso alimentos extraprocesados

En la misma línea con el caso anterior, en vista de que América Latina y Colombia especialmente ha tenido un incremento significativo en las Enfermedades Crónicas No Transmisibles, la OMS además de la recomendación que le solicitó a Colombia respecto al gravamen de las bebidas azucaradas, esta institución propuso a toda la región otra medida que consiste en etiquetar los alimentos que tengan niveles altos de azúcar, grasa y sodio con el objetivo de advertir a las personas sobre lo que están consumiendo<sup>30</sup>. En el caso de Colombia, en el portal Congreso Visible se evidencia desde el 2017, múltiples proyectos de ley encaminados a adoptar la propuesta de etiquetado frontal de alimentos. Si bien actualmente se está volviendo a tramitar otro proyecto con este objetivo, el resto que se presentaron desde el 2017 han sido archivados por tránsito de legislatura o se han caído en debate<sup>31</sup>.

En este sentido, algunos congresistas como Mauricio Toro y Fabián Díaz y algunas organizaciones como RedPapaz, Educar Consumidores, DeJusticia y la fundación Anaás han argumentado que el proyecto se hundió por dilataciones en la penúltima sesión de legislatura del 2018<sup>32</sup>. Ahora, en este proyecto no hubo tanta presión evidente por parte de la industria, pero sí hubo cabildeo entre los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. De hecho, Toro ha afirmado que el cabildeo contra esta propuesta ha funcionado de manera similar que con el asbesto y el tabaco<sup>33</sup>. Por ejemplo, fuentes que consultó el portal Cero Setenta afirmaron que Postobón ejerció presión sobre los congresistas para cambiar el texto original del proyecto<sup>34</sup>.

Con base en lo anterior, el cabildeo independientemente de su visibilidad juega un papel muy importante en todas las fases de trámite de los proyectos de ley. Tanto en cómo se comportan los congresistas frente a determinados proyectos y en la presión que se ejerce sobre ellos. Entonces, esto ha permitido que proyectos de suma importancia para la salud pública se archiven a pesar de la evidencia que sustenta su necesidad y las recomendaciones por parte de organismos internacionales.

---

<sup>30</sup> Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, La interferencia de la industria es nociva para la salud. Estrategias corporativas contra el etiquetado frontal de advertencia: un estudio comparado de Chile, Perú, México y Uruguay,( Bogotá, México, 2020).

<sup>31</sup> Congreso Visible Uniandes. 2020. Recuperado de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/#q=etiquetado&page=3>.

<sup>32</sup> Cerosetenta, *Así Fue El Lobby En El Congreso Contra La Ley De Etiquetado*. 2019. Recuperado de: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/lobby-etiquetados/>.

<sup>33</sup> Ibidem

<sup>34</sup> Ibidem

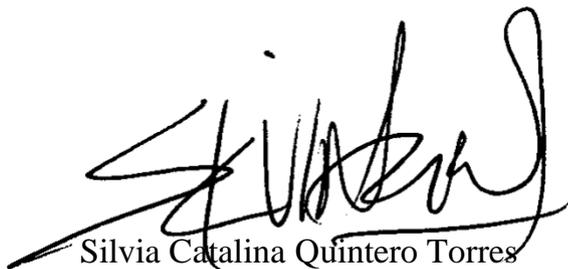
### III. Petición

Por las razones expuestas, solicitamos respetuosamente a la H. Corte Constitucional, conceda las pretensiones de la demanda y por ende se declare la inexecutable del literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual modifica el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

### IV. Notificaciones

A la presente recibiremos notificaciones por medio del correo electrónico [clinicamasp@uniandes.edu.co](mailto:clinicamasp@uniandes.edu.co)

De las señoras y señores Magistrados, cordialmente



Silvia Catalina Quintero Torres

Asesora Docente - Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes MASP

C.c. 1.049.623.288

T.P. 294425 del C.S.J



Juan Pablo Carbonell Muñoz

Estudiante Facultad de Derecho - Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes MASP

C. C. 1.018.507.331