



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 740

Bogotá, D. C., jueves, 20 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto reducir el uso del dinero en efectivo, promover las transacciones electrónicas y la formalización comercial en el territorio nacional y fomentar la educación financiera como medidas a favor del bienestar de todos los colombianos, a favor de la transparencia y en contra de la corrupción.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Banco de la República evaluarán y rendirán informe al Congreso sobre posibles medidas para reducir la circulación de billetes de alta denominación en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 3°. Las transacciones de dinero superiores a cien millones de pesos deberán realizarse exclusivamente por medios electrónicos.

Parágrafo. Este artículo no tiene ningún efecto sobre pagos y transacciones con medios diferentes al dinero como por ejemplo trueques y metales preciosos, entre otros.

Artículo 4°. El Gobierno nacional estará a cargo de la promoción de la educación financiera y la bancarización de todos los ciudadanos colombianos para garantizar el manejo correcto de medios electrónicos en el sistema financiero.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá suscribir convenios con entidades del sector privado y/o público para garantizar la capacitación de los ciudadanos en temas de educación financiera.

Artículo 5°. En los establecimientos públicos, medios de transporte masivos, y demás entidades del orden nacional, se fomentará el uso de los medios electrónicos sobre el efectivo.

Parágrafo. Se tendrá como meta que todas las entidades del orden nacional hayan eliminado el uso de efectivo a más tardar en 2030.

Parágrafo Transitorio. El papel moneda seguirá vigente en el comercio particular y la transición será de manera gradual.

Artículo 6°. Cualquier promoción comercial que ofrezca beneficios, monetarios o no, a los clientes que adquieran bienes o servicios por pago en efectivo deberá extenderse a los pagos electrónicos. Los productores, proveedores o comercializadores de bienes o servicios no podrán ofrecer beneficios monetarios u otros, a los clientes que adquieran bienes o servicios a cambio de pagos en efectivo.

Artículo 7°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será responsable de reglamentar los mecanismos correspondientes que incentiven las transacciones electrónicas, la bancarización de los ciudadanos y desincentiven el uso de efectivo en las operaciones financieras.

Artículo 8°. Las personas jurídicas que promuevan el uso de transacciones electrónicas en el territorio nacional recibirán incentivos a discreción del Gobierno nacional por dicha labor durante los primeros tres años luego de la entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar los incentivos correspondientes.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación,

y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

De los Honorables Congresistas,



encuentran: familias de menores ingresos, micro, pequeña y mediana empresa y emprendedores.

Dentro de lo contemplado por este documento, se encuentran servicios aplicables a las microfinanzas, aquellos instrumentos que utilizan los hogares y las empresas para la realización de transacciones económicas o financieras; incluyendo pagos y transferencias, remesas, ahorro, crédito y pensiones (DNP, 2006).

Para cumplir estos objetivos de promoción del uso de servicios financieros, se propone la creación del Fondo de Oportunidades, que servirá de base para la financiación de la banca de oportunidades. Este fondo será manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DNP, 2006).

Es importante resaltar este documento, dado que muestra el interés súbito del Gobierno nacional, en promover la bancarización y la formalidad financiera en los ciudadanos.

**Ley 1328 de 2009:** La presente ley tiene por objeto establecer los principios y reglas que tutelan la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin perjuicio de otras disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección (Ley 1328 de 2009).

Además, se incorpora la Educación Financiera como principio en la prestación de servicios financieros y se imparten obligaciones para las entidades financieras de desarrollar programas y campañas.

**Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”:** varios componentes del Plan Nacional de Desarrollo 2010 cuentan con gran relevancia para dar peso a la promoción de la bancarización y el uso de medios electrónicos para pago. Se establece que El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera (Ley 1450 de 2011).

Además, se adoptó por primera vez una meta concreta de inclusión y adicionó medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas y diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales (Ley 1450 de 2011).

**Ley 1480 de 2011:** La Ley 1480 de 2011 establece que la Superintendencia Financiera de Colombia puede conocer las controversias entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, relacionadas exclusivamente con las obligaciones contractuales, y fallar con carácter definitivo como un juez (Ley 1480 de 2011).

**Ley 1527 de 2012:** Con esta norma se reglamenta que cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de

PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2018  
SENADO

*por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 26 de septiembre de 2017 por el honorable Senador de la República Andrés García Zuccardi del Partido de la U. Le correspondió el número 113 de 2017 en el Senado de la República y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 868 de 2017. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, el Senador José Alfredo Gnecco Zuleta fue designado ponente para el primer debate.

Sin embargo, la misma fue archivada conforme al artículo 162 de la Ley 5ª de 1992, por tránsito de legislatura, debido a que no surtió ningún debate.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como fin fundamental reducir el uso del efectivo y promover el uso de medios electrónicos para transacciones en el territorio nacional. Entendiendo que Colombia es un país que debe hacer transición hacia la reducción de brechas tecnológicas y financieras entre grupos sociales, también que permite al Estado colombiano tener más herramientas en la lucha contra la corrupción, se radica esta iniciativa.

III. MARCO LEGAL

**Conpes 3424 de 2006:** Con este documento de política pública se crea la Banca de Oportunidades, escudriñando las condiciones propicias para aquella población que no ha logrado ingresar al sistema financiero de manera formal, lo pueda hacer. Dentro de los beneficiarios de este conpes, se

cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora (Ley 1527 de 2012). Con el crédito de libranza, se establece un importante proceso que abre la posibilidad de que muchos colombianos ingresen al sistema financiero para acceder a este importante servicio.

**Ley 1607 de 2012:** Se faculta al Gobierno para fijar tarifas, determinar precios máximos y mínimos, y a la Superintendencia Financiera de Colombia a establecer un esquema de seguimiento a la evolución de las tarifas de los servicios financieros (Ley 1607 de 2012). Con esta norma, se entiende que el Gobierno nacional juega un papel fundamental en los costos que rodean al ciudadano al momento de ingresar y mantenerse en el sistema financiero.

**Ley 1735 de 2014:** Con esta norma creó las Sociedades Especializadas en Depósitos y pagos Electrónicos (Sedpe), destinadas a promover la inclusión financiera a través de productos financieros transaccionales, como las transferencias, los pagos, los giros y el recaudo (Ley 1735 de 2014).

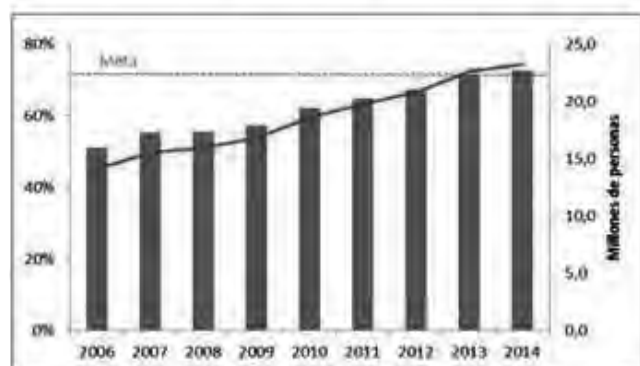
#### IV CONSIDERACIONES GENERALES

El acceso a los productos financieros en Colombia tiene unas limitaciones que deben ser superadas si se busca disminuir algunas brechas tecnológicas y financieras que rodean nuestra sociedad. Es importante promover a través de leyes como la presente, el uso y acceso a medios electrónicos para pagos. El Gobierno a través de distintas iniciativas como la Banca de Oportunidades, ha logrado obtener resultados importantes pero hay que continuar los esfuerzos.

Entre 2007 y 2015 más de 8 millones de personas accedieron al sistema financiero, con lo cual el porcentaje de la población con al menos un producto financiero pasó del 55% al 76.3%.

La meta de inclusión financiera, se ubicaba para el año 2014 en 21 millones de personas, cifra que viene en constante aumento desde 2007.

#### Inclusión financiera 2006 - 2014



Fuente: Banca de la Oportunidades.

Es importante seguir fomentando la inclusión financiera en Colombia, dados los importantes resultados que se pueden obtener desde distintas ópticas. Importantes conclusiones retenidas por el Banco de la República en su documento Inclusión financiera en Colombia del año 2014, han dado relevancia a esto. Se ha dado cuenta de la importancia para la coherencia macroeconómica que debe tener el acceso de usuarios a los servicios financieros, se entiende que una insuficiente inclusión financiera por parte de importantes grupos de una sociedad puede retrasar el desarrollo y el crecimiento económico, impedir el buen funcionamiento de las políticas macroeconómicas en el corto plazo y contribuir a la desigualdad social (Banrep, 2014).

De igual manera, el Banco entiende que para que las políticas de inclusión financiera sean efectivas, el Estado tiene que asumir el propósito de aumentar el nivel de capacidades financieras de los consumidores e incentivar una oferta de servicios financieros apropiados (Banrep, 2014). Es importante que en este proyecto de ley se establezca la importancia que cumple el Gobierno nacional en la provisión de herramientas para aumentar el conocimiento de las personas en esta materia.

De igual manera, estos estudios del Banco de la República muestran que cerca del 56% de la población tenía una cuenta de ahorro finalizando el 2012, sin embargo el 48% de estas no habían sido utilizadas en el último semestre de 2014, este dato revela que aunque Colombia ha avanzado en términos de dar acceso y bancarizar a la población aún tiene un importante camino por recorrer en términos de lograr un uso efectivo de los mismos (Banrep, 2014). Con la intención que guarda este proyecto de ley, se sigue incentivando el uso de esos medios financieros que gran parte de la población ya tiene.

Se llega a la conclusión además de que la expansión de plataformas transaccionales de bajo costo para los usuarios, como la banca móvil, y los nuevos servicios financieros desarrollados en el marco de esta encuentran grandes dificultades para lograr una implementación generalizada por la desconfianza que persiste acerca de las condiciones de seguridad y accesibilidad de estos servicios, particularmente en zonas apartadas. Es imprescindible entender que con el fortalecimiento de la educación financiera como lo propone este proyecto de ley, se puede seguir mejorando el acceso a estos medios electrónicos que tienen un papel fundamental dentro del sistema financiero. (Banrep, 2014).

Las cifras muestran que el horizonte de planificación financiera de la mayoría de los colombianos (55%) es de corto plazo, por lo que no resulta extraño que sólo un 65% de los colombianos consideren que están en capacidad de afrontar un gasto imprevisto, y solo el 25% esté realizando aportes para su pensión. También

se destaca que el 69% de la población afirma que nunca le habían enseñado a administrar el dinero, y aunque más de un 70% fue capaz de responder correctamente a preguntas sobre conocimientos financieros básicos, como la definición de inflación y el concepto de intereses de un préstamo, el porcentaje se reduce sustancialmente cuando deben hacer cálculos sencillos sobre el interés simple y compuesto (35% y 26%, respectivamente) (Banrep, 2014).

El estudio analiza que Más allá del “acceso” (bancarización) dimensión en la que el país ha adelantado mucho en los últimos años, si el país quiere lograr una auténtica inclusión financiera es fundamental avanzar en lograr un “uso” efectivo de los servicios financieros (Banrep, 2014). Para esto se requiere de los esfuerzos conjuntos y coordinados del sector público y privado con el fin de reducir las fallas de mercado que aún persisten. Además, entiende que es importante continuar ajustando el marco regulatorio para garantizar la sostenibilidad de la inclusión en el largo plazo. Como se puede analizar, en el contenido de este proyecto de ley, se busca mantener esa sostenibilidad de inclusión.

Además cabe resaltar que, “desde que se acuñaron las primeras monedas, en el siglo VII antes de Cristo, el efectivo ha vertebrado el intercambio de bienes y servicios y aún hoy es el medio de pago claramente predominante en el mundo. Sin embargo, la revolución tecnológica ha acelerado el proceso de sustitución del dinero por otros medios de pago” (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015).

Con la convergencia tecnológica y la transformación digital, encontramos que a diario son menos las transacciones que se realizan en efectivo y el papel moneda en unos años va a entrar en desuso, principalmente por temas de seguridad y de facilidad en las transacciones.

La utilización de la tecnología en los medios de pago contribuye a la modernización del Estado colombiano, a tener una mayor transparencia en las operaciones financieras y por ende, ayuda a la lucha contra la corrupción por medio de la trazabilidad del dinero.

De acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia en el país hay 88 billones de pesos de dinero circulante, de los cuales 42 billones se mueven en efectivo<sup>1</sup>, sin embargo los ciudadanos no son del todo ajenos al uso de medios electrónicos para las transacciones cotidianas, ya que en el Informe de Operaciones del segundo semestre de 2016<sup>2</sup> se reflejó que, durante el

2016 el sistema financiero colombiano realizó 4.926.140.444 operaciones. Divididas entre los diferentes canales de las entidades bancarias, destacando las siguientes: Internet: 2.295.131.790 (anual); 6.270.851 operaciones en promedio diaria y cajeros Automáticos: 760.247.270 (anual); 2.077.178 operaciones en promedio diarias.

Otro ejemplo del cambio que ha traído consigo las transacciones por medios electrónicos encontramos que en cuanto a transporte público diario por medio de tarjetas electrónicas, se pueden comparar cifras de los diferentes sistemas en las ciudades principales.

- Bogotá: En el Sistema Integrado de Transporte SITP<sup>3</sup> aproximadamente se realizan 1'000.000 de viajes diarios en promedio a \$2.000. Por lo que un día de transporte tiene un valor de: \$2'000.000.000.
- Medellín: El Metro de Medellín registró 1'565.000 pasajeros promedio en un día típico laboral durante el 2016<sup>4</sup>. Considerando que la tarifa del pasaje es en promedio de \$2.500. Es decir que un día de transporte en Metro en jornada laboral normal es de: \$3.920.500.000.
- Cartagena: El Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), de Cartagena diariamente transporta cerca de 100.000 personas<sup>5</sup> y el valor del pasaje es de \$2.00, teniendo en cuenta que solo el 13% de la población se moviliza en las rutas que hasta el momento tiene el sistema. Por tanto, en un día laboral, se recauda: \$200'000.000.
- Cali: El Sistema Integrado de Transporte MetroCali tiene 450.000 pasajeros diarios<sup>6</sup> a un valor de \$1.900 costando un día hábil en promedio \$855.000.000.

A nivel internacional se han venido adoptando medidas similares que hoy sirven como referencias

nes&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10082624.

<sup>3</sup> SITP (2017) Estadística de Oferta y Demanda del SITP [http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la\\_entidad/transparencia\\_y\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_publica/transmilenio/2\\_informacion\\_de\\_interes/estadisticas\\_de\\_oferta\\_y\\_demanda\\_del\\_sistema\\_integrado\\_de\\_transporte\\_publico\\_sitp](http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica/transmilenio/2_informacion_de_interes/estadisticas_de_oferta_y_demanda_del_sistema_integrado_de_transporte_publico_sitp), <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/meterse-la-mano-al-dril-este-sabado-suben-pasajes-de-transmilenio-y-el-sitp-articulo-687222>

<sup>4</sup> Caracol (2017) El metro de Medellín recaudó 411 mil millones de pesos el año pasado [http://caracol.com.co/emisora/2017/03/31/medellin/1490987235\\_045233.html](http://caracol.com.co/emisora/2017/03/31/medellin/1490987235_045233.html)

<sup>5</sup> Otero, Érica (2016) Transcaribe es el medio de transporte preferido por el 13% de los cartageneros <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/transcaribe-es-el-medio-de-transporte-preferido-por-el-13-de-los-cartageneros-245291>

<sup>6</sup> *El Tiempo* (2016) El MÍO debe llegar a los 650.000 pasajes diarios. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16641677>

<sup>1</sup> Revista *Semana*. (2015) Del pago en efectivo a los medios electrónicos. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales-comerciales/articulo/del-pago-en-efectivo-los-medios-electronicos/434760-3>

<sup>2</sup> Superintendencia Financiera. Informe de Operaciones segundo semestre 2016. Disponible en: [https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicacion](https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicacion&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10082624)

de experiencias positivas que debemos a tener en cuenta. India es pionero en el tema de incentivar el desuso de efectivo, con la expedición de un Acto Financiero expedido para 2017 en el cual dentro de su estructura promueven la economía digital tomando medidas necesarias para desincentivar las transacciones con efectivo como la implementación de más impuestos que entró en vigencia a partir del 1° de abril del 2018. De acuerdo con el Banco Mundial, India se convirtió en la sexta economía mundial, reemplazando a Francia. Así mismo señala este informe que la economía de este país asiático durante el primer trimestre de 2018 alcanzó indicadores superiores al 7% posicionándola como la de mayor crecimiento a nivel mundial, todos estos logros son producto de políticas financieras serias y bien estructuradas que buscan además de fortalecer la economía formal, disminuir el flujo de dineros en los denominados mercados negros, disminuir los índices de corrupción e incrementar la transparencia en la implementación de las políticas económicas<sup>7</sup>.

En otros países, como Dinamarca han planteado la abolición del dinero en efectivo basados en la creciente evolución tecnológica que se impone cada día más en las transacciones diarias, además de una evidencia que existe entre la posición de los países desarrollados y los modos de pago: “A mayor desarrollo, mayor empleo de las tarjetas, de las transferencias, de las domiciliaciones y de los cheques. África, con un 99% de empleo de efectivo, y Norteamérica, con un 51%, serían las regiones en los extremos de la escala” (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015, p. 4).

Sin embargo, la ubicación geográfica no es determinante en este tema, por ejemplo en Kenia se tiene como servicio de pago el uso de mensajes de texto, y se denomina sistema M- Pesa, que permite a los usuarios transferir fondos utilizando sus terminales y que mueve al día 20 millones de euros en transacciones según Safaricom, que con un 80% de cuota de mercado es la mayor operadora móvil del país<sup>8</sup> lo que ha favorecido a la seguridad en las transacciones diarias de los usuarios, que anteriormente frente a la delincuencia común por el uso de efectivo, práctica que se ha venido adoptando en otras ciudades de la región como Mogadiscio, capital de Somalia<sup>9</sup>, ya que hay un amplio margen de ciudadanos que tienen dispositivos móviles pero no están bancarizados.

La clave con realizar este cambio es disminuir las brechas tanto tecnológicas como

financieras que existen entre los diferentes grupos poblacionales, dándoles una mayor posibilidad de acceso a servicios que son de difícil acceso en las regiones, como lo es la bancarización mientras que de acuerdo al panorama ahora la mayoría de la población tiene acceso a dispositivos móviles. El 65 por ciento de la población mundial (unos 4.800 millones de personas), a fines del año pasado, contaba con un dispositivo telefónico móvil. Para mediados de este año, la cifra debería alcanzar los 5.000 millones (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015).

Entre los beneficios que se tienen con la implementación de los medios electrónicos para los pagos sobre el efectivo se encuentra la posibilidad de tener mayor transparencia en las transacciones por medio de la trazabilidad del dinero, lo que permite luchar contra la corrupción de forma directa. “Uno de los problemas del uso en efectivo es que no hay trazabilidad. Es difícil seguir transacciones lo cual genera corrupción y prolonga la informalidad que hoy en día llega 40 por ciento del PIB nacional” (*Semana*, 2015).

El proyecto también tiene dentro de sus propósitos, combatir una problemática que se ha presentado históricamente en el país como es la Economía Subterránea, aquella asociada con actividades al margen del código legal de un país, es de particular relevancia en Colombia debido al alcance que tiene la economía del narcotráfico y la economía informal evasora de la legislación fiscal y laboral (Arango, Misas & López. 2017) y que si bien ingresan en algún punto a la economía nacional no se tiene ningún registro real de su procedencia o de su destinación final. Con la entrada en vigencia de este proyecto los colombianos tendrán más mecanismos que nos permitan luchar contra la corrupción y a favor de transparencia.

## REFERENCIAS

- Arango, Carlos & Misas, Martha & López, Enrique. (2017). Economía Subterránea en Colombia 1976-2003: Una medición a partir de la Demanda de Efectivo.
- Superintendencia Financiera de Colombia (2017) Informe de Operaciones Segundo Semestre de 2016. Disponible en: [https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=p\\_publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10082624](https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=p_publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10082624)
- Centro del Sector Financiero de PwC. (2015) Los medios de pago, un paisaje en movimiento. <http://www.pwc.es/es/publicaciones/financiero-seguros/assets/medios-pago-paisaje-movimiento.pdf>
- Hierro, Lola (2015) El Dinero de Kenia cabe en un móvil. [https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089\\_902684.html](https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089_902684.html)

<sup>7</sup> El Economista (2018) *India ya es la sexta economía del mundo*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/India-ya-es-la-sexta-economia-del-mundo-20180710-0091.html>

<sup>8</sup> *El País* (2015) El dinero de Kenia cabe en un móvil. Disponible en: [https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089\\_902684.html](https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089_902684.html)

<sup>9</sup> NAE. (2015) África líder en banca móvil. Disponible en: <https://nae.es/africa-lider-en-banca-movil/>

- El País. (2015) Nuestra gran apuesta de futuro. [https://elpais.com/elpais/2015/01/21/planeta\\_futuro/1421863235\\_114560.html](https://elpais.com/elpais/2015/01/21/planeta_futuro/1421863235_114560.html)

Departamento de Prosperidad Social. Tiendas de Paz. <http://www.mapasocial.dps.gov.co/CasosDeExito/14>

- Revista *Semana*. (2015) Del pago en efectivo a los medios electrónicos. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales-comerciales/articulo/del-pago-en-efectivo-los-medios-electronicos/434760-3>

Por las razones anteriormente expuestas propongo al honorable Congreso de la República, dar el trámite correspondiente al proyecto de ley, *por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia* el cual servirá como una herramienta que involucra la tecnología en la lucha contra la corrupción y que ayudará a combatir problemáticas que afectan la economía del país como la evasión de impuestos, narcotráfico, el lavado de activos, la doble contabilidad, entre otras actividades ilícitas.

Cordialmente,

De los Honorables Congresistas,

Handwritten signatures of:
 

- Mauricio Toro
- Edgar Palacio Mizrahi
- Christian Garcés
- ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI, Senador de la República
- Jorge E. Tamayo, Rep. Camaró
- Richard Aguilar Villa
- Edgar Díaz C.
- Karen Cure
- Laura Fortich
- Edgar Díaz
- Christian Munir Garcés
- Harry Giovanni González García
- Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
- Elbert Díaz Lozano
- Karen Violette Cure Corcione
- Felipe Muñoz Bolaños

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 109, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *Andrés García Zuccardi, Édgar Palacio, Édgar Díaz, Richard Aguilar, Laura Fortich*; y los honorables Representantes *Jorge Eliécer Tamayo y Christian Munir Garcés, Mauricio Andrés Toro, Harry González, Elber Díaz, Karen Cure, Felipe Muñoz*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, *por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Andrés García Zuccardi, Édgar Enrique Palacio Mizrahi, Édgar Jesús Díaz Contreras, Richard Aguilar Villa, Laura Fortich Sánchez*; y los honorables Representantes *Mauricio Andrés Toro Orjuela, Christian Munir Garcés Aljure, Harry Giovanni González García, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Elbert Díaz Lozano, Karen Violette Cure Corcione, Felipe Muñoz Bolaños*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2018  
SENADO

*por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto reglamentar el servicio de transporte escolar en regiones con limitaciones para la prestación

de este servicio por la ausencia de empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas o condiciones especiales que limitan el uso de medios de transporte automotor.

Artículo 2°. *Criterios de focalización.* Los municipios focalizados para la aplicación de la presente ley son aquellos que se encuentren en cualquiera de las siguientes tres situaciones:

- i) Municipios en los que no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas;
- ii) Municipios en los que las condiciones geográficas, económicas o sociales no permitan el uso de medios de transporte automotor;
- iii) Municipios declarados como zonas de difícil acceso de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación.

Artículo 3°. *Reconocimiento de la excepción.* Los municipios que cumplen con los criterios de focalización descritos en el artículo 2° e identifiquen la necesidad de contar con disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar, deberán solicitar al Ministerio de Transporte el reconocimiento de la excepción para la prestación de este servicio a través de una solicitud motivada.

La solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar podrá ser realizada por las autoridades municipales de oficio o a solicitud de la ciudadanía y/o de la comunidad educativa.

Parágrafo 1°. En el caso de los municipios no certificados en educación, la solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar deberá ser gestionada por el Departamento.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte contará con dos meses, contados a partir de la recepción de la solicitud motivada del municipio o departamento, para certificar el reconocimiento de la excepción y expedir un reglamento de carácter especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte escolar.

Artículo 4°. *Tipos de medios de transporte y lineamientos.* Para la prestación del servicio de transporte escolar, se podrá hacer uso de medios de transporte motorizados y no motorizados, de acuerdo con las características y necesidades propias de cada municipio.

El Ministerio de Transporte, en coordinación con cada uno de los municipios, expedirá la reglamentación de carácter especial y transitoria para la prestación del servicio de transporte público escolar. Esta reglamentación deberá garantizar condiciones de acceso, calidad y seguridad del transporte, así como los criterios de aseguramiento para la prestación del servicio. En todo caso la reglamentación deberá atender a un enfoque territorial que entienda las particularidades de

cada municipio y que priorice el acceso de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes al sistema educativo.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, en el marco de sus funciones, llevará a cabo una valoración periódica de las condiciones de los municipios donde se reconoce la excepción, con el fin de prestar asistencia técnica de ser requerida, hacer control y vigilancia sobre la prestación del servicio, y determinar si el municipio aún requiere el reconocimiento de la excepción.

Artículo 5°. *Contratación.* En los municipios donde el Ministerio de Transporte reconoce la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar, se permitirá contratar el servicio con personas naturales. Lo anterior cumpliendo con los lineamientos que defina el Ministerio de Transporte para tal efecto.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Handwritten signatures of Carlos Ardila and Jovita Goebert. Below the signature of Jovita Goebert, it says "Representante por Bogotá".

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY

*por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.*

### Introducción

Este documento expone el proyecto de ley, *por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.* Con este proyecto, se busca mejorar el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas rurales dispersas. En este sentido, busca ser un instrumento que posibilite la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios, que existen entre ambos contextos.

### Pertinencia del proyecto de ley

Con el fin de reducir las brechas entre las zonas rurales y urbanas, el presente proyecto de ley busca flexibilizar las condiciones para la prestación del servicio de transporte escolar, con el objetivo de facilitar la prestación de este servicio en las zonas donde no existen las condiciones para cumplir con la normativa actual en términos de transporte.

Brindar el servicio de transporte escolar, es un instrumento esencial para la prestación del servicio de educación y para mejorar las condiciones de vida de los estudiantes en las zonas rurales. El

transporte escolar rural, asegura el acceso de los niños al sistema educativo, además de aumentar su permanencia. Una prestación ineficiente del servicio de transporte escolar se convierte en un obstáculo para el proceso de aprendizaje de los estudiantes (Ripplinger & Wang, 2007). Adicionalmente, el tiempo gastado en el camino al colegio, la impuntualidad en los servicios o su no prestación en ciertos días y, las pobres condiciones de las vías y los vehículos contribuyen a incrementar la fatiga de los estudiantes, afectando su atención en clase y sus resultados académicos (Ripplinger D., 2005).

Para Colombia se ha puesto en evidencia la necesidad de contar con políticas públicas diferenciales para la educación en las zonas rurales. La Misión Rural señala que es necesario desarrollar políticas públicas educativas acordes a los diferentes tipos de ruralidad, así como a la demanda existente y a la densidad poblacional. Además, señala la necesidad de contar con oferta de transporte escolar e infraestructura en las zonas remotas. A su vez, al mejorar el transporte escolar rural, es posible concentrar los esfuerzos para mejorar la calidad de las escuelas y colegios.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional (2017) ha declarado que la reglamentación para el transporte escolar es rígida y no se adecúa a las necesidades específicas de la ruralidad y la ruralidad dispersa. Por lo tanto, demandan la necesidad de la creación de una normativa de contratación y prestación del servicio de transporte escolar, acorde con las condiciones geográficas y de disponibilidad del territorio rural, en la cual se equilibre las condiciones para la prestación del servicio exigidas por el Ministerio de Transporte como ente rector, con las condiciones propias de los territorios.

### **Constitucionalidad del proyecto**

El presente proyecto de ley, como ya se ha expuesto, busca dar cumplimiento a un componente del derecho a la educación consagrado en los artículos 44 y 67 de la Constitución. Adicionalmente, como lo ha precisado la Corte Constitucional en múltiple jurisprudencia (T-1259-2008, T-718-2010, T-779-2011, T-458-2013, T-008-2016, T-348-2016, T-537-2017, T-122-2018) la garantía del derecho a la educación requiere velar por la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. En concreto, el objeto de este proyecto de ley busca dar cumplimiento al deber de accesibilidad que “implica la obligación del Estado de asegurar el acceso de todas las personas a la educación en condiciones de igualdad y libres de toda forma de discriminación, así como facilidades en términos geográficos y económicos para acceder al servicio. En este orden, (...) la accesibilidad consta de tres (3) dimensiones: (i) la no discriminación, (ii) la accesibilidad material, y (iii) la accesibilidad económica.” (Corte Constitucional, T-348-2016).

La Corte Constitucional, a partir de la Observación 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que la accesibilidad material se refiere al deber del Estado de garantizar el acceso a la educación a pesar de las condiciones adversas, bien sea por situaciones geográficas o de localización. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional ha reconocido que el transporte escolar se convierte en un servicio público accesorio a la educación e indispensable para garantizar el acceso geográfico de los niños y niñas a las instituciones educativas (T-537-2017).

Adicionalmente, dado el carácter de los menores como sujetos de especial protección y la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás, se convierte en un principio constitucional que estos dos elementos irradian la interpretación y aplicación de las normas. Por tanto, las obligaciones de asistencia y protección adquieren también el carácter de prevalentes y demandan de las autoridades, para el caso de la educación, que con base en los principios de corresponsabilidad y solidaridad los niños y niñas cuenten con lo necesario para que puedan acceder al sistema educativo.

Finalmente, si bien lo ideal es que todos los niños y niñas puedan acceder a las instituciones educativas mediante vías adecuadas y vehículos motorizados, la garantía del derecho debe ser progresiva, de conformidad con el bloque de constitucionalidad. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el artículo 2°, inciso 1° señala que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

El anterior reconocimiento, parte del bloque de constitucionalidad, si bien permite dar cuenta de las limitaciones presupuestales que enfrentan los Estados para cumplir con los derechos económicos y sociales, también reconoce que el cumplimiento debe ser progresivo, pues los derechos no pueden quedar en suspenso por las dificultades presupuestales.

En tal sentido, si bien el objetivo es ampliar la red vial de tal forma que los niños y niñas puedan acceder a las instituciones educativas usando medios de transporte convencionales, mientras se logra dicho fin debe darse cumplimiento al mandato de accesibilidad mediante i) el pago de los medios de transporte escolar (convencionales o no) y ii) la regularización de los medios de transporte no convencionales para garantizar un



mejor servicio con condiciones de seguridad. Las medidas incluidas en el presente proyecto de ley logran armonizar las condiciones reales de la ruralidad con los mandatos constitucionales y el cumplimiento progresivo de la accesibilidad en materia de derecho a la educación.

### **Brecha Urbano – Rural**

#### *Variables sociales*

Si bien la pobreza ha disminuido en todo el país en los últimos años, las brechas regionales aún persisten. Entre 2010 y 2017 el porcentaje de población pobre en términos monetarios se redujo en 10,3 puntos porcentuales y el porcentaje de población en pobreza multidimensional, se redujo en 13,4 puntos porcentuales. No obstante, mientras que la tasa de pobreza multidimensional en 2016 para Bogotá fue de 5,9%, en la región Caribe fue del 26,4% y en la región Pacífico (Sin incluir el Valle del Cauca) fue del 33,2%. Así mismo, mientras que la tasa de pobreza monetaria en 2017 fue del 24,2% en las zonas urbanas, en los centros poblados y rural disperso este indicador asciende a 36%.

Estas brechas también están presentes en los resultados de educación, puesto que las condiciones de calidad, acceso y permanencia son dispares entre las zonas rurales y urbanas. De acuerdo con la Misión Rural<sup>1</sup>, la tasa neta de matrícula de los jóvenes que viven en las ciudades y aglomeraciones es del 75% para educación secundaria y del 48% para educación media. Mientras que en las regiones remotas es de 54% y 26% respectivamente, una diferencia cercana a los 20 puntos porcentuales. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) en 2017, la tasa de asistencia escolar para la población entre 5 y 16 años en zonas rurales fue del 90,5%, mientras que en las zonas urbanas fue del 96,3%.

Según Radinger, Echazarra, Guerrero, & Valenzuela (2018), el nivel socioeconómico, el lugar de residencia, el género y la etnicidad determinan en gran medida las oportunidades en educación a las que pueden acceder los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Los autores señalan que, de acuerdo con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), los niños y niñas entre 3 y 5 años que se encuentran en los dos quintiles de ingresos inferiores tienen menores tasas de matrículas en educación primaria y jardín que los niños y niñas en los quintiles de ingreso más altos. Igualmente, señalan que los estudiantes en hogares con bajos niveles socioeconómicos, en promedio, presentan un menor desempeño académico.

Los resultados en pruebas estandarizadas también muestran una brecha importante entre

las zonas urbanas y rurales. De acuerdo con los resultados de las pruebas PISA en 2015, los estudiantes rurales en Colombia alcanzaron en promedio un puntaje que se encontró 38 puntos por debajo de los estudiantes en las regiones urbanas (Radinger, Echazarra, Guerrero, & Valenzuela, 2018). Igualmente, en las pruebas Saber 11, se encuentran brechas en los resultados en matemáticas y lenguaje entre las zonas rurales y urbanas.

La posibilidad de transitar hacia la educación terciaria también está determinada por la zona de procedencia. Sin tener en cuenta los antecedentes socioeconómicos, la probabilidad de que un estudiante que vive en zonas rurales complete un grado universitario es menor en comparación con su par que vive en zona urbana. Incluso, al comparar los estudiantes más aventajados en las zonas rurales con el promedio de los estudiantes urbanos, esta probabilidad sigue siendo menor (Radinger, Echazarra, Guerrero, & Valenzuela, 2018).

Los resultados anteriores están relacionados con la segregación espacial y la baja densidad poblacional en las zonas rurales. Estos factores representan obstáculos para la provisión de servicios públicos como educación, salud y transporte (Carvalho, Moreir, Câmara, & Aragão, 2010). Estas condiciones hacen que sea más costoso proveer educación de alta calidad, atraer y retener profesores capacitados adecuadamente, así como proveer recursos y ofrecer un currículo amplio (Echazarra & Radinger, (forthcoming)).

#### *El Acuerdo de Paz y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad*

El objetivo del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Farc fue ponerle fin al conflicto armado para dar paso a una fase de construcción de paz que permita, entre otras, transformar de manera estructural el campo, reduciendo las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Uno de los elementos esenciales del Acuerdo de Paz es el enfoque territorial, mediante el cual se deben reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. Específicamente el Acuerdo de Paz contiene la Reforma Rural Integral, que incluye como uno de sus componentes esenciales los “Planes Nacionales”, los cuales deberán estar dirigidos a la superación de la pobreza y la desigualdad rural.

En materia de educación rural, el Acuerdo de Paz señala que el Gobierno deberá crear el Plan Especial de Educación Rural (PEER), con el fin de “brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo de las zonas rurales”. En cuando al transporte, el Acuerdo de Paz señala como uno de los compromisos del

<sup>1</sup> Misión para la Transformación del Campo Colombiano - Es una iniciativa del Departamento Nacional de Planeación, que buscó definir los lineamientos de política pública para el desarrollo rural y agropecuario.

PEER “el mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas, jóvenes y adolescentes, a través de un acceso a gratuito a (...) transporte.” Así mismo señala que es necesario poner en marcha “modelos flexibles de educación (...) que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural”.

La inclusión de esta disposición del Acuerdo de Paz responde a que en los municipios afectados por el conflicto armado el acceso a servicios sociales básicos como la educación ha sido precario. Existe evidencia para Colombia sobre el impacto negativo del conflicto armado en variables sociales y en particular sobre educación. Díaz y Sánchez Torres (2005), en un análisis de los efectos sociales de la actividad armada ilegal, encuentran que el crecimiento de alumnos matriculados en primaria y secundaria fue menor en municipios con actividades de grupos ilegales. Igualmente, García, Rodríguez, Sánchez, & Bedoya (2015), encuentran que la prevalencia del conflicto armado está fuertemente asociada a una menor movilidad social.

### **Experiencia internacional**

La necesidad de desarrollar marcos regulatorios flexibles, para llevar los servicios sociales a las regiones apartadas y cerrar las brechas entre las zonas urbanas y rurales, es común en varios países. En el caso de Brasil, se ha evidenciado la necesidad de definir elementos regulatorios para la prestación del servicio de transporte escolar, teniendo en cuenta que en zonas dispersas el acceso a este está determinado por procesos que no siempre son objetivos, o por los criterios particulares de los operadores del servicio.

Brasil ha implementado programas de transporte escolar rural, en los cuales se han definido nuevos estándares acordes con las difíciles condiciones de las zonas rurales (Moreira da Cruz, Câmara, de Aragão, & Yamashita, 2010). Dentro de las acciones contempladas están las de tipo regulatorio, mediante las cuales, se han flexibilizado los estándares para la prestación del servicio de transporte escolar, al mismo tiempo que se ha dado asistencia legal a los territorios para la implementación del marco regulatorio. Se ha incluido la contratación con privados como una estrategia para la prestación del servicio, como también la definición de los elementos que son objeto de regulación dentro de la prestación del servicio.

Ejemplo de estas políticas son los Programas Camino a la Escuela<sup>2</sup> y el Programa Nacional de Apoyo al Transporte Escolar<sup>3</sup>. Desde el primero, se ha promovido la renovación de la flota de vehículos usados para el transporte escolar rural, donde además de renovar aquellos de tipo automotor, como lanchas y buses, se

han financiado bicicletas, en todos los casos, especialmente diseñadas para las condiciones de las regiones, garantizando la seguridad de los niños y niñas usuarias del sistema. El segundo programa, se enfoca en transferir recursos a los gobiernos estatales y municipales para los gastos de transporte escolar.

Pero la preocupación sobre transporte escolar rural no es exclusiva de los países en vía de desarrollo. En el caso de Inglaterra, se ha encontrado que las oportunidades en la secundaria y en educación superior de los jóvenes, se reducen significativamente en las zonas rurales por afrontar un transporte público desigual y costoso (Citizens Advice Rural Issues Group, 2017). Por lo tanto, se hace necesario desarrollar políticas enfocadas a mejorar el acceso de los jóvenes al transporte escolar en las regiones apartadas (Citizens Advice Rural Issues Group, 2017).

### **Antecedentes**

Desde el ejecutivo, se han adelantado esfuerzos para adoptar medidas especiales para la prestación del servicio de transporte escolar. Ejemplo de esto, es el Decreto número 805 de 2008, mediante el cual se permite a personas particulares en municipios de menos de 30.000 habitantes, en donde no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas, prestar el servicio particular de transporte escolar rural. Este decreto estaba condicionado a los permisos expedidos por la autoridad municipal para la operación del servicio y acreditación de algunos requisitos de ley.

No obstante, a partir de la expedición del Decreto número 348 de 2015, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor especial y se adoptan otras disposiciones, se derogó el anterior Decreto. Bajo esta nueva legislación, en los municipios de menos de 30.000 habitantes, donde no existan empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, el transporte escolar podrá ser prestado por empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto o colectivo municipal legalmente constituidas y habilitadas, cumpliendo todas las condiciones exigidas dentro del mismo.

Igualmente se estableció, que en los casos donde no existen empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto o Colectivo Municipal, las personas naturales podrán prestar el servicio. Lo anterior, siempre y cuando hayan sido autorizadas para la prestación en vigencia del artículo 3° del Decreto número 805 de 2008, modificado por el artículo 1° del Decreto número 4817 de 2010 o del Decreto número 048 de 2013. Adicionalmente, podrán ofrecer y prestar el servicio, presentando solicitud dirigida por el propietario o locatario del vehículo, a la autoridad de transporte municipal, quien autorizará la

<sup>2</sup> <http://www.fn.de.gov.br/programas/caminho-da-escola>

<sup>3</sup> <http://www.fn.de.gov.br/programas/pnate>

prestación y bajo cumplimiento de otros requisitos adicionales de ley.

Finalmente, en el departamento de La Guajira se estableció un régimen especial para la prestación del Servicio de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros Especial Escolar Étnico, de Minorías Raciales y Culturales, Diferencial Rural, debido a su definición mediante Resolución número 3018 de 2017 como Zona Estratégica para el Transporte. Mediante esta normativa se autoriza y se regula la prestación del servicio de transporte escolar con medios de transporte alternativos, que en la regulación nacional no se encuentran permitidos.

La anterior definición, de acuerdo con el Ministerio de Transporte, se establece después de analizar las dificultades de orden geográfico, topográfico, cultural, económico y social, que presentan los municipios del departamento de La Guajira y que dificultan el transporte de los niños, niñas y adolescentes desde las zonas rurales de las comunidades étnicas, hasta las institucionales educativas. En este sentido se expidió un reglamento de carácter especial y transitorio que servirá para formalizar la prestación del servicio a los escolares y garantizar las condiciones de seguridad y acceso de este servicio en La Guajira.

Como es evidente, la generación de condiciones especiales para la contratación del transporte escolar en zonas de difícil acceso ha sido una preocupación constante del Ministerio de Transporte. Sin embargo, la ausencia de garantías de seguridad jurídica básicas ha generado inestabilidad en el marco regulatorio, haciendo rígida la prestación del servicio, y en muchos casos desconociendo el enfoque territorial. De ahí la importancia de una ley que regule la materia, permita la generación de excepciones que respondan a las características de la ruralidad, y mantenga la facultad del Ministerio de Transporte de expedir los lineamientos necesarios para asegurar condiciones de seguridad.

### Conclusión

Con el fin de mejorar las condiciones de acceso a la educación en la ruralidad, reducir las brechas entre el campo y la ciudad, y contribuir a la implementación del Acuerdo de Paz, sometemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

### Bibliografía

Carvalho, W., Moreir, R., Câmara, M., & Aragão, J. (2010). Rural school transportation in emerging countries: The Brazilian case. *Research in Transportation Economics*.

Citizens Advice Rural Issues Group. (2017). *Ticket to Ride – Transport as a Main Problem in Rural Life*.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Misión para la Transformación del Campo - El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*.

Díaz, A., & Sánchez Torres, F. (2005). Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano 1990-2002. Documentos CEDE.

Echazarra, A., & Radinger, T. ((forthcoming)). The challenges and opportunities of delivering rural education: Evidence from PISA and TALIS. Paris: OECD Education Working Paper Series.

García, S., Rodríguez, C., Sánchez, F., & Bedoya, J. (2015). La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia. Documentos CEDE.

Ministerio de Educación Nacional. (2017) *Plan Especial de Educación Rural: Hacia el desarrollo rural y la construcción de la paz*.

Moreira da Cruz, R., Câmara, M., de Aragão, J., & Yamashita, Y. (2010). Outsourcing rural school transportation: A Brazilian handbook for practice at the municipal level. *Research in Transportation Economics*, 312-318.

Radinger, T., Echazarra, A., Guerrero, G., & Valenzuela, J. (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. Paris: OECD Publishing.

Ripplinger, D. (2005). Rural school vehicle routing problem.

Ripplinger, D., & Wang, Y. (2007). Designing a school transportation management system with public transportation capabilities.

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2018

Honorable Senador

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente

Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Asunto: Radicación Proyecto de ley, por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio transporte escolar en zonas de difícil acceso.**

Respetado Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración del Honorable

Departamento de la Guajira

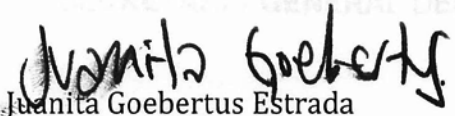
César Ardila

José Daniel López  
Representante por Bogotá

Congreso de la República el proyecto de ley, *por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio transporte escolar en zonas de difícil acceso*, el cual tiene como objetivo mejorar el acceso a la educación de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes al sistema educativo, a través de la introducción de condiciones flexibles para la prestación del servicio de transporte escolar en regiones que así lo requieran. Esto permitirá, a su vez, reducir las brechas en educación entre las zonas urbanas y rurales.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Por tal motivo adjuntamos original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

  
 Juanita Goebertus Estrada  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
 (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 144, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Juanita Goebertus*.

El Secretario General,

...

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 144 de 2018 Senado, *por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Representantes *Juanita Goebertus Estrada, José Daniel López*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2018**  
**SENADO**

*por medio de la cual se incentivan la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

CAPÍTULO I

**Informes de regionalización del presupuesto**

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 5º de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2º de la Ley 179 de 1994, así:

“**Artículo 5º.** El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, artículo 5º; L. 179/94, artículo 2º). En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, la distribución sectorial de la inversión departamental incluyendo la destinación a niveles urbano y rural, los

programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año; una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación”.

**Artículo 3°.** El artículo 41 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

“**Artículo 41.** Una vez cerrado el primer debate, las mesas directivas de las comisiones económicas convocarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación para el respectivo departamento o región.

**Parágrafo.** Las audiencias públicas de las que trata este artículo deberán desarrollarse en un término no mayor a un mes”.

**Artículo 4°.** **Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación.** En el segundo periodo de cada legislatura las mesas directivas de las comisiones económicas programarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales el Gobierno nacional presentará rendición de cuentas de la ejecución del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente anterior, con indicadores que muestren el resultado del impacto económico y social de los proyectos de inversión, por el departamento o región respectiva.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, que quedará así:

“**Artículo 76. Control político nacional.** Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

- Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;
- Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;
- Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo presenten a consideración de las Cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inciso 1°).

e) Audiencias públicas regionales de priorización y evaluación del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación.”.

## CAPÍTULO II

### Audiencias públicas presupuestales territoriales

**Artículo 7°.** Adiciónese un artículo al título XV del Decreto número 111 de 1996, el cual quedará así:

“**Artículo 108<sup>a</sup>.** **Audiencias públicas presu-puestales a nivel territorial.** Una vez el proyecto de presupuesto anual sea presentado a consideración de la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal dentro de la fecha que establezcan los reglamentos, estas corporaciones deberán realizar audiencias públicas en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización de la inversión que se realizará en el departamento y/o municipio, así como en los corregimientos, comunas y localidades de estos.

Estas audiencias públicas se realizarán antes de comenzar el procedimiento interno que tenga la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal para la aprobación del presupuesto anual”.

**Artículo 8°.** **Audiencias de rendición de cuentas del presupuesto en el orden territorial.** Los alcaldes y gobernadores deberán realizar audiencias públicas en el primer semestre de cada año fiscal, con el fin de socializar el impacto del presupuesto anual, con indicadores que muestren el resultado económico y social de los proyectos realizados por el departamento y municipio.

**Artículo 9°.** **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los señores Congresistas,



Handwritten signatures of congress members, including names like Gromy, HAZITANALINEZ A, and Jhon Wilton Rodríguez.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2018

*por medio de la cual se incentivan la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.*

#### 1. Objetivo del proyecto.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo promover dos principios dentro del proceso de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto de Inversión Regionalizado del Gobierno nacional y los presupuestos anuales de los departamentos y municipios. Estos dos principios son:

- (i) La participación ciudadana.
- (ii) La transparencia en el proceso presupuestal

Para este fin se crearán tres mecanismos:

- (A) Informes del presupuesto regionalizado de inversión;
- (B) Audiencias públicas presupuestales;
- (C) Audiencias de rendición de cuentas de ejecución presupuestal.

#### 2. La Consulta Popular Anticorrupción

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

*Pregunta 1. Reducir el salario de Congresistas y altos funcionarios del Estado*

*¿Aprueba usted reducir el salario de los Congresistas de 40 a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), fijando un tope de 25 smlmv como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?*

*Pregunta 2. Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado*

*¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?*

*Pregunta 3. Contratación transparente obligatoria en todo el país*

*¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?*

*Pregunta 4. Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía*

*¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?*

*Pregunta 5. Congresistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión*

*¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?*

*Pregunta 6. Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio*

*¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?*

*Pregunta 7. No más atornillados en el poder: máximo 3 períodos en corporaciones públicas*

*¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?*

A través de la Resolución número 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “Consulta Popular Anticorrupción” y su comité promotor.

Mediante Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática – Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

En consecuencia, comunicó dicha Resolución al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia certificó que el día 5 de junio del mismo año “*se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*” con una votación por el Sí de 86 votos y ninguno por el no.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “*por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones*”, mediante el cual se convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el domingo 26 de agosto de 2018.

Durante la votación del 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.674.951 y la pregunta 4 tuvo una votación de 11.413.090 por el Sí y tan solo 99.846 por el No. No obstante, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

### **3. Mecanismos que propende el proyecto de ley.**

A continuación, se describen brevemente cada uno de estos tres mecanismos:

#### **3.1. Informes del presupuesto regionalizado de inversión**

En el proyecto se establece que, durante el trámite y discusión del Presupuesto General de la Nación en el Congreso de la República, el gobierno nacional deberá presentar **un informe** sobre el presupuesto de inversión regionalizado; con este informe, se busca tener información más detallada que permita hacer un mejor seguimiento a los recursos y su destinación en el marco del presupuesto de inversión para los territorios.

En este informe deberán especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, la distribución sectorial de la inversión departamental incluyendo la destinación a niveles urbano y rural, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

La precisión en la información que se pretende que tenga el informe permite mayor visibilización de los recursos, incluso presentarse un mayor seguimiento tanto por la ciudadanía como para la comprensión más adecuada de la destinación por parte de los congresistas.

#### **3.2. Audiencias públicas presupuestales**

En segundo lugar, el proyecto determina la realización de audiencias públicas, tanto para la regionalización del presupuesto nacional como para la discusión de los presupuestos departamentales y municipales.

Con la presentación del Presupuesto General de la Nación se pretende que estas audiencias se hagan de forma departamental o regional, primando que los congresistas y los diferentes actores interesados se puedan reunir en el territorio durante el paso de la discusión del proyecto de comisiones a plenarios en el Congreso.

Aunado a lo anterior, se pretende la creación de audiencias públicas presupuestales del nivel territorial, propuesta que fue acordada con varios partidos durante la Mesa Técnica acordada para este punto después del pasado 26 de agosto de 2018. Estas audiencias públicas pretenden que tanto las asambleas como los concejos permitan que la ciudadanía conozca el proyecto del presupuesto anual que presenta la gobernación, el distrito o el municipio respectivo antes de empezar con su discusión técnica en los debates respectivos de cada corporación.

#### **3.3. Audiencias de rendición de cuentas presupuestales**

En Colombia la participación de la ciudadanía es reconocida no solamente en la Constitución, sino también en el marco estatutario; desde esta perspectiva, un ejercicio claro de participación ciudadana es la veeduría en los informes que presenta el gobierno respecto a las actuaciones y políticas que ha desarrollado.

La creación de las audiencias de rendición de cuentas ya tiene su origen en la ley y en la Constitución; con estas audiencias se permite y se espera que:

*“La autoridades de la Administración pública nacional y territorial, en la Estrategia de Rendición de Cuentas, se comprometerán a realizar y generar espacios y encuentro presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados”<sup>1</sup>.*

Si bien actualmente hay un mandato legal que exige que las entidades de la administración realicen audiencias de rendición de cuentas, estas se dan en un todo, es decir, se busca que la entidad en una audiencia dé a conocer toda la gestión que ha realizado en el año. Sin embargo, con la propuesta planteada en el presente proyecto, se le da un espacio especial a la rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto, permitiendo que la ciudadanía conozca más a fondo los montos ejecutados de los proyectos de inversión, la distribución sectorial y la distribución en las regiones y sectores que dependen de la entidad territorial específica.

A continuación, se explica el alcance de cada uno de los mecanismos propuestos dentro de los objetivos planteados por el proyecto.

#### **3.4. Participación Ciudadana**

En primer lugar, el informe de regionalización del presupuesto promueve la participación

<sup>1</sup> Artículo 53 de la Ley 1757 de 2015, “*por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”.

ciudadana al facilitar el libre acceso a la información concreta sobre:

- i) Los montos y los proyectos de inversión que el Gobierno nacional, el gobierno departamental y el gobierno municipal y distrital planea realizar en las regiones en cada vigencia fiscal.
- ii) Los proponentes de cada proyecto y los recursos aprobados para inversión en los departamentos de cada región, que serán puntualizados en el Informe Final.

De esta forma, tanto la ciudadanía como sus representantes pueden conocer el monto aprobado de inversión en cada región y ejercer control político sobre la ejecución del presupuesto, a través de la generación del debate basado en información clara y concreta.

En segundo lugar, las audiencias tienen el objetivo de que los ciudadanos que asistan a las mismas puedan priorizar los proyectos de inversión de los programas y subprogramas. Este mecanismo no alteraría el monto de los programas de inversión, ni mucho menos el monto del presupuesto asignado a cada sector, sino únicamente definiría los proyectos a ejecutar dentro de cada partida.

Las audiencias públicas regionales permiten que la ciudadanía y sus representantes puedan desglosar las partidas globales por sector y por departamento. De esta forma será posible priorizar los proyectos de inversión a desarrollar en la vigencia respectiva y solicitar formal y públicamente al DNP, y a los representantes de cada sector presupuestal correspondiente, la inclusión de ese proyecto o rubro en el componente de inversión del Presupuesto General de la Nación.

Con estas audiencias se le da un alcance real y eficaz al derecho a la participación ciudadana, al permitir que los ciudadanos y sus representantes tengan la oportunidad, frente al Gobierno de turno, de poner en consideración los proyectos de inversión regional que consideren pertinentes.

Por otro lado, las audiencias públicas de rendición de cuentas permiten socializar la información sobre la real ejecución del presupuesto regional, departamental y municipal, permitiéndoles a los ciudadanos y a sus representantes la realización de seguimiento y control político de la inversión regional, su contratación y su debida ejecución.

### **3.5. Transparencia presupuestal**

En primer lugar, el informe de regionalización del presupuesto promueve la transparencia presupuestal por varias razones:

- i) Al hacer público y especificar los montos, programas y proyectos que contempla el presupuesto anual se reduce el margen discrecional y de negociación por debajo de la mesa, para que los recursos públicos se destinen a prácticas corruptas o a proyectos concertados

de forma poco transparente con las autoridades de los territorios o con los Congresistas.

- ii) Al hacer público el nombre de la entidad competente que es responsable de la ejecución de cada proyecto, se reduce el margen para la discrecionalidad y opacidad que impide la realización de la rendición de cuentas y el control político eficaz. Así, cuando hubiere lugar a la malversación de recursos, será posible identificar y sancionar a los responsables de los casos de ineficiencia y/o corrupción.

De esta manera, las audiencias públicas promueven la transparencia, al permitir la difusión de la información recopilada en los informes y al introducir un mecanismo de control ciudadano y político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.

Finalmente, al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales conozcan la priorización de los proyectos de inversión, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.

## **4. Problemática que se pretende solucionar**

El presente proyecto de ley tiene su principal motivación en corregir las fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto Nacional Regionalizado, que hace parte del Presupuesto General de la Nación, así como del presupuesto anual departamental y municipal. A continuación, se describen estos problemas:

### **4.1. La inversión del Presupuesto Nacional Regionalizado se usa como “mermelada”**

Con el marco normativo actual que rige la elaboración y aprobación del presupuesto, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales, lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del presupuesto permite que los recursos destinados a inversión en las regiones puedan ser asignados con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como “mermelada”. En la práctica este fenómeno consiste en que algunos congresistas afines al Gobierno de turno soliciten la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus regiones, en reuniones discrecionales “a puerta cerrada”, y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales.

Lo anterior es especialmente grave en consideración a la evolución reciente del monto del presupuesto de inversión regionalizado. Mientras que en el 2008 el presupuesto de



inversión regionalizada que se distribuye de manera “opaca” era de 22 billones (4.6% del PIB) y las transferencias del SGP (que se distribuyen con reglas transparentes e institucionalizadas) ascendían a 19.7 billones (4.1% del PIB); en 2015 el presupuesto nacional regionalizado ascendió a 46.7 billones (5.8% del PIB) mientras que las transferencias del SGP sumaron 30.83 billones (3.8% del PIB). La brecha entre estos dos rubros ha saltado de 2 a 16 billones en menos de 10 años. Es decir, mientras que los recursos reglados del SGP crecieron el 56%, los provenientes del gobierno central en las regiones crecieron el 112%.

#### **4.2. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su trámite y ejecución transparente y la rendición de cuentas y control político**

La opacidad con que se definen los proyectos de inversión regional diluye las responsabilidades y, en últimas, nadie carga con el costo de la malversación de la inversión pública.

Lo propuesto en este proyecto de ley permite establecer un mecanismo público de evaluación posterior a la ejecución en el marco de las audiencias de rendición de cuentas. El marco normativo actual tampoco prevé mecanismos que permitan realizar una veeduría ciudadana o desarrollar un proceso de control político formal a la ejecución del presupuesto nacional en las regiones, así como del presupuesto departamental y municipal.

Ante esto, el presente proyecto de ley establece el deber de rendir cuentas públicas mediante audiencias públicas en el año siguiente de la ejecución del presupuesto aprobado. Esto permite que el balance tras la ejecución del gasto sea conocido públicamente, lo que promueve la transparencia.

#### **4.3. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones**

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones. Esto debido a su forma opaca, política y clientelista de ejecución. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:

- i) Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones.
- ii) Permitan la adjudicación de “comisiones” entre políticos locales y congresistas y entre congresistas y Gobierno nacional.
- iii) Se ejecuten sin transparencia administrativa.

La “inversión social” del esquema actual, que es otro nombre que se le da a la mermelada, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.

No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir Estado en las regiones si el presupuesto de inversión regional de la nación se sigue repartiendo al famoso estilo de la “mermelada”. Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapulten a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible.

#### **4.4. Falta de confianza en la capacidad de Estado y exclusión regional**

Mientras Brasil recauda el equivalente al 35% de su PIB en impuestos, Chile recauda el 21,4%, el Gobierno nacional en Colombia apenas recauda el 14,3% y desperdicia casi 4% en diferentes formas de corrupción que van desde la mermelada hasta el contrabando. En 45 años, Colombia no ha logrado duplicar el recaudo tributario como porcentaje del PIB (que era de 8.5% en 1970 y es del 14.3 en 2015).

Varios estudios a nivel internacional muestran que la falta de confianza en las instituciones del gobierno y en el uso público eficiente de los recursos recaudados en impuestos dificulta la creación de una cultura de pago de impuestos. Los colombianos seguirán evadiendo impuestos y resistiendo la construcción de Estado si perciben que sus aportes terminan en mermelada y otras formas de corrupción. El proyecto de ley propuesto contribuye a crear la posibilidad de incrementar la confianza de la ciudadanía alrededor de la capacidad de Estado, lo que en el largo plazo tiene la ventaja institucional de mejorar el recaudo tributario. Un Estado más confiable y organizado en su manejo presupuestal puede sembrar e incentivar que los ciudadanos lo financien adecuadamente a través de los impuestos que pagan, a cambio de los bienes y servicios públicos que necesitan.

Por otro lado, como lo han evidenciado varias investigaciones, los efectos y los impactos positivos del proceso de descentralización fiscal y administrativa no se han distribuido homogéneamente entre el territorio colombiano. Bonet (2007), por ejemplo, anota que “Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso subnacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la

inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios” (Bonet, 2007, p. 56:57).

Adicionalmente, debido a que las regiones más pobres son precisamente las que menos representación política tienen en el Congreso, estas se quedan sin acceder a los recursos del presupuesto de inversión regionalizado.

En resumen, a las regiones marginadas sufren de una triple escasez de recursos: sus ingresos propios son bajos, las transferencias (SGP) no necesariamente les alcanzan y no acceden al presupuesto de inversión regionalizado que podría cubrir sus carencias de bienes públicos, porque no cuentan con representación política.

A este respecto, los mecanismos propuestos pueden contribuir a mejorar la distribución de los recursos a nivel regional, al permitir que los sectores rurales y las minorías políticas también puedan participar en la discusión del presupuesto y en la vigilancia de su ejecución. Trabajar por el desarrollo regional equilibrado en Colombia es uno de los pilares más urgentes del desarrollo, no solamente para que las regiones gocen de mayor bienestar, sino para que las ciudades dejen de convertirse en receptoras de migrantes expulsados por la falta de oportunidades mínimas en sus regiones, profundizando aún más los desequilibrios e inequidades entre regiones.

## 5. Marco Constitucional que sustenta la ley

Teniendo en cuenta los artículos 346, 347, 349 y 350 de la C.P., que estipulan el deber del Congreso de estudiar y aprobar el Presupuesto General de la Nación, resulta clave avanzar en materia de transparencia y publicidad presupuestal, dos fines que promueve la presente ley.

### 5.1. Promover la participación ciudadana

En cuanto al marco constitucional en torno a la participación ciudadana, esta no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2 de la CP) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la CP), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:

*“la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.*

Un antecedente importante a la presente propuesta es la participación social en la elaboración de los Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, existe un “Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, que tiene un carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan (artículo 340 de la C. P.). Este Consejo tiene la función de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno nacional (artículo 341 de la C. P.). Como se mencionó, este modelo de participación de la sociedad en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se replica en los planes de desarrollo elaborados por las entidades territoriales (artículo 340 de la C. P.).

El anterior argumento es especialmente relevante para la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, dado que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 de la C. P.). En concordancia, los presupuestos anuales aprobados por el Congreso son la herramienta que permite materializar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General de la Nación) no se rija por principios similares.

### 5.2. Promover la transparencia en la administración pública

El presente proyecto de ley permite fomentar la publicidad y transparencia en la administración pública, específicamente en el proceso presupuestal (artículo 209 de la C. P.), tanto en su etapa de elaboración como en la evaluación de su ejecución.

El Congreso de la República aprueba actualmente partidas globales del Presupuesto General de la Nación. Esto implica que durante el proceso de emisión del decreto de liquidación y, más aún, durante la ejecución, el Gobierno nacional tiene amplia flexibilidad para mover recursos entre subprogramas, sin necesidad de obtener la autorización del Congreso.

Esto en términos prácticos implica que, entre el proceso de aprobación del presupuesto y la ejecución final de los recursos, pueden haber ocurrido importantes cambios en la regionalización de esa inversión, sin que el Congreso de la República, órgano de representación por excelencia, se entere o tenga injerencia en las decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente propuesta plantea mecanismos para mejorar esta situación, al hacer más visible la regionalización

del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación en todas sus etapas, así como la visibilización del presupuesto anual que los departamentos, distritos y municipios pretenden implementar en sus territorios.

De esta forma, los mecanismos propuestos por esta ley constituyen una estructura coherente que persigue la finalidad de promover la participación ciudadana, la transparencia en la actuación de la administración, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, y posiblemente, una mejor distribución regional de dichos recursos.

De los señores Congresistas,

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA  
 MAURICIO ANDRÉS TORO  
 EDWING FABIÁN DÍAZ PLATA  
 CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO  
 MARITZA MARTÍNEZ  
 ERNESTO MACÍAS TOVAR  
 JOHN MILTON RODRÍGUEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 18 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 145** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el Presidente de la República, doctor *Iván Duque Márquez*; el honorable Senador *Ernesto Macías Tovar*; los honorables Representantes *Luvi Katherine Miranda Peña*, *Mauricio Andrés Toro*, *Edwing Fabián Díaz Plata*, *César Augusto Ortiz Zorro*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 145 de 2018 Senado, *por medio de la cual se incentivan la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y del orden territorial*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Presidente de la República, doctor *Iván Duque Márquez*; los honorables Senadores

*Ernesto Macías Tovar*, *John Milton Rodríguez*, *Maritza Martínez*; los honorables Representantes *Luvi Katherine Miranda Peña*, *Mauricio Andrés Toro Orjuela*, *Edwing Fabián Díaz Plata*, *César Augusto Ortiz Zorro*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Primera** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2018  
SENADO**

*por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de rendición de cuentas por parte de los congresistas de la república, concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras locales, con el fin de contribuir a la transparencia y garantizar el acceso de la ciudadanía a la gestión de todos los corporados públicos.

**Artículo 2º. Obligatoriedad de la Rendición de cuentas a la ciudadanía.** Los congresistas, concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras locales tendrán la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía según los términos establecidos en la Ley 1757 de 2015 y en la presente ley.

CAPÍTULO I

**Rendición de cuenta de congresistas**

**Artículo 3º. Rendición de Cuentas de los Congresistas.** La obligación de rendir cuentas

de los congresistas se cumplirá mediante la presentación de informes públicos de gestión y la realización de audiencias públicas con la ciudadanía de manera anual en las fechas y términos establecidos por la presente ley.

**Artículo 4°.** *Informe de Gestión del Congresista.* Cada congresista debe remitir a la Secretaría General de la Cámara a la que pertenezca un (1) informe de gestión a la ciudadanía anual que comprenda las actividades realizadas durante el año. Este informe deberá ser presentado a más tardar cuarenta y cinco (45) días después de terminar cada legislatura.

La Dirección Administrativa y la Mesa Directiva del Congreso, deberán mediante el uso de herramientas tecnológicas de información y comunicación, hacer público y al acceso de la ciudadanía, un sistema donde conste la siguiente información por congresista: pertenencia a comisiones constitucionales, legales, accidentales y especiales; asistencia a sesiones y justificaciones por inasistencia; impedimentos y recusaciones; votaciones; proposiciones; proyectos radicados; ponencias presentadas; citaciones a debates y permisos.

Los respectivos secretarios de las diferentes comisiones del Congreso y los secretarios generales de cada Cámara, deberán mantener actualizada la información del sistema de información precitado.

**Artículo 5°.** *Contenido del Informe de Gestión del Congresista.* El informe que debe realizar cada congresista contendrá las siguientes actividades legislativas y de gestión:

1. El ejercicio de funciones judiciales en comisión de acusaciones o instrucción que no estén sometidas a reserva, en caso de ejercerlas.
2. El ejercicio de las funciones administrativas y de mesa directiva, en caso de ejercerlas.
3. La convocatoria y realización de audiencias y foros públicos en el Congreso, así como reportar la participación en debates públicos externos al Congreso.
4. Los debates de control político citados, los efectivamente programados y sus conclusiones en virtud de las respuestas de las autoridades públicas sujetas a control político.
5. Los viajes internacionales realizados en calidad de congresistas, sobre los cuales deberá consignarse la agenda, invitación o motivo del viaje, fuente de financiación, duración del viaje y un informe de resultados.
6. Reconocimientos y sanciones recibidas en razón del cargo.
7. Una relación detallada de los votos emitidos para la elección de servidores públicos que incluya sentido del voto, cargo y fecha, a menos que se trata de una votación secreta, en cuyo caso se deberá informar sobre la

asistencia del congresista a la votación o la razón para su inasistencia.

8. Citas y reuniones desarrolladas con funcionarios públicos o representantes de intereses particulares que tengan por objetivo la gestión de intereses públicos, la relación individualizada de los asistentes o personas presentes en la respectiva cita, el lugar y fecha de su realización y la materia tratada.
9. Una relación de las partidas e inversiones que se hayan gestionado mediante audiencias públicas de priorización de presupuestos, reuniones o proyectos. En dicho registros se deberá indicar, en particular, las actividades desarrolladas para gestionar dichas partidas.
10. Ejercicio de actividades judiciales motivadas por su cargo.
11. Enunciar cargo o función específica al interior del partido y el período durante el cual lo ejerce.

**Artículo 6°.** *Publicidad del Informe de Gestión del Congresista.* El Informe de Gestión de los congresistas deberá ser enviado al Secretario General de la Cámara correspondiente, quien lo publicará a través de las tecnologías de la información y comunicación en el sistema de información del que trata el inciso 2° del artículo 4° de la presente ley.

**Artículo 7°.** *Convocatoria de audiencia pública.* Las audiencias públicas, son un mecanismo de rendición de cuentas, así mismo son un acto público convocado y organizado por cada congresista para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales de la circunscripción que representa. En dichas audiencias se dará a conocer el informe de gestión radicado previamente por cada congresista.

La audiencia deberá ser desarrollada a más tardar cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la fecha de publicación de los informes de gestión de cada congresista, y podrá ser realizada en cualquier lugar dentro de la circunscripción por la que fue electo, será facultativo de los congresistas realizar las audiencias con otros congresistas del partido.

**Artículo 8°.** Adiciónese el literal j) al artículo 9° de la Ley 1828 de 2017 el cual quedará de la siguiente manera:

- j) No presentar el informe de rendición de cuentas de los congresistas.

**Artículo 9°.** Adiciónese un párrafo 3° al artículo 11 de la Ley 1828 de 2017 el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 11. *Clasificación de las faltas.*

Parágrafo 3°. Constituye falta grave el incumplimiento de la conducta prevista en el literal j) del artículo 9°.

## CAPÍTULO II

**Rendición de cuenta para concejales, diputados e integrantes de las Juntas Administradoras Locales**

**Artículo 10. Rendición de Cuentas de Concejales, Diputados e Integrantes de las Juntas Administradoras Locales.** La obligación de rendir cuentas de los Concejales, Diputados e Integrantes de las Juntas Administradoras Locales, se cumplirá mediante la presentación de informes públicos de gestión y la realización de audiencias públicas con la ciudadanía de manera anual.

Los presidentes y secretarios de los Concejos, las Asambleas y las Juntas Administradoras Locales, en uso de tecnología de información y comunicación a su disposición, reharán un sistema de información por corporado público que contendrá una relación de las proposiciones presentadas, negadas, aprobadas y pendientes; un inventario de los debates adelantados y de los proyectos presentados, negados, aprobados y pendientes de cada uno de ellos.

Los secretarios de cada una de estas corporaciones públicas, deberán actualizar esta información por corporado, y publicarla mediante las tecnologías de la información y comunicación con la que cuenten.

**Artículo 11. Informe de Gestión de Concejales, Diputados e Integrantes de Juntas Administradoras Locales.** Cada Concejal, Diputado e Integrante de la Juntas Administradoras Locales, debe remitir al secretario de la corporación pública respectiva, un (1) informe anual que comprenda las actividades realizadas durante el año, el cual deberá ser presentado dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, al 31 de diciembre del año respectivo.

Cada informe contendrá como mínimo y respetando el principio de paralelismo de formas, la información establecida en el artículo 5° de la presente ley, en todo lo que no resulte contrario a las funciones del corporado, y en especial, una relación de su actividad en cabildos abiertos y otros mecanismos de participación desarrollados por la corporación respectiva.

**Artículo 12. Publicidad del Informe de Gestión de los Concejales, Diputados e Integrantes de Juntas Administradoras Locales.** El Informe de Gestión de los Concejales, Diputados e Integrantes de Juntas Administradoras Locales, deberá ser enviado al secretario de la corporación popular del orden territorial correspondiente, quien lo publicará a través de las tecnologías de la información y comunicación en el sistema de información con el que cuente la respectiva corporación popular.

**Artículo 13. Convocatoria de audiencia pública para la rendición de cuentas de Concejales, Diputados e Integrantes de Juntas Administradoras Locales.** En las audiencias

públicas de rendición de cuentas se dará a conocer el informe de gestión radicado previamente por cada Concejal, Diputado e Integrante de una Junta de Administradora Local.

La audiencia deberá ser desarrollada a más tardar, cuarenta y cinco (45) días después de la publicación de los informes de gestión de cada corporado y podrá ser realizada en cualquier lugar dentro de la circunscripción por la que fue electo.

**Artículo 14.** Dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley el Ministerio Público expedirá un formato único que contenga los parámetros del informe de gestión para todos los corporados.

**Parágrafo. Garantía de cumplimiento.** El Ministerio Público elaborará un manual de Rendición de Cuentas a la ciudadanía para los Congresistas, los Concejales, los Diputados e integrantes de las Juntas Administradoras Locales cumpliendo con los lineamientos de la Ley 1757 del 2015 y la Ley 1828 de 2017, así como de la presente ley.

**Artículo 15. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Parágrafo.** Deróguese el literal j) del artículo 8° de la Ley 1828 de 2017.

De los señores Congresistas,

Mauricio Tolo  
Katherine Miranda  
MARITZA MARTÍNEZ  
Jhon Roldán Rodríguez  
Jhon Milton Rodríguez Sembr  
Gou obtivacum

Fabian Díaz  
Roberto  
Rodrigo Emilio Pineda An  
en observación

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****PROYECTO DE LEY NÚMERO 146  
DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas.

**1. Introducción**

Cambios sociales, culturales y tecnológicos han hecho que aumente la demanda ciudadana por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa. Durante los últimos años se ha avanzado de manera paulatina en la materia; hitos significativos demuestran un avance importante, sin embargo, ninguno de ellos resulta útil para

garantizar un Congreso abierto, transparente, que rinda cuentas a la ciudadanía y asuma la responsabilidad política de su gestión. Por medio del presente proyecto de ley se pretende generar un instrumento específico para la apertura del Congreso de la República y específicamente de los Congresistas que lo integran.

## 2. Objeto

La presente ley tiene por objeto desarrollar el principio de transparencia en el ejercicio de las funciones de los congresistas y demás corporados por medio de la reglamentación de informes sobre la gestión y el cumplimiento de sus funciones, así como la publicidad para el control ciudadano. Además de crear mecanismos que contribuyan con la transparencia y la rendición de cuentas.

## 3. Antecedentes: La Consulta Popular Anticorrupción

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

### *PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO*

¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

### *PREGUNTA 2. CÁRCEL A CORRUPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO*

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?

### *PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS*

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?

### *PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA*

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en

la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

### *PREGUNTA 5. CONGRESISTAS DEBEN RENDIR CUENTAS DE SU ASISTENCIA, VOTACIÓN Y GESTIÓN*

¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses *particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?*

### *PREGUNTA 6. HACER PÚBLICAS LAS PROPIEDADES E INGRESOS INJUSTIFICADOS DE POLÍTICOS ELEGIDOS Y EXTINGUIRLES EL DOMINIO*

¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?

### *PREGUNTA 7. NO MÁS ATORNILLADOS EN EL PODER: MÁXIMO 3 PERÍODOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS*

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

A través de la Resolución número 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “Consulta Popular Anticorrupción” y su comité promotor.

Mediante Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática – Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

En consecuencia, comunicó dicha Resolución al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “se

aprobó en sesión plenaria la proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...” con una votación por el SÍ de 86 votos y ninguno por el no.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones”, mediante el cual se convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el domingo 26 de agosto de 2018.

Durante la votación del 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de \_\_\_\_\_ y la pregunta 5 tuvo una votación de 11.667.243, siendo el 99,60% por el SÍ y el 0,39% por el NO. No obstante lo anterior, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

- **Antecedentes legislativos**

Es necesario tener en cuenta que en el año 2015 se presentó una iniciativa de transparencia legislativa, la cual inició y dio todo su trámite en Senado. Este fue el Proyecto de ley número 147 de 2015 Senado, en donde tuvo como autores a los siguientes congresistas:

- Por el Senado de la República: Claudia López, Hernán Andrade, Carlos Fernando Galán y Armando Benedetti.
- Por la Cámara de Representantes: Angélica Lozano, Hernán Penagos y Heriberto Sanabria.

El proyecto de ley en referencia fue discutido en una Subcomisión del Senado, donde fue aprobado de manera unánime. Los Senadores que integraron la subcomisión fueron: Ángel Custodio Cabrera, Paloma Valencia, Juan Carlos Escobar, Guillermo Santos, Jorge Pedraza y Claudia López. Posteriormente fue sometido a primer debate en la Comisión Primera de Senado el día 17 de junio de 2015 y en Senado fue aprobado el día 14 de diciembre de 2015. En este sentido, dando el trámite legislativo respectivo, el proyecto pasó a tercer debate en la Cámara de Representantes, el cual tuvo lugar el día 18 de mayo de 2016 y fue apoyada por la mayoría de partidos políticos.

En último debate, se designaron como ponentes a los siguientes Representantes: Angélica Lozano Correa, como ponente coordinadora, Pedrito Tomás Pereira del Partido Conservador, Samuel Hoyos Mejía del Partido Centro Democrático, Abraham Jiménez López del Partido Cambio Radical, Germán Navas Talero del Partido Polo Democrático Alternativo, Leopoldo Suárez Melo del Partido Liberal, Fernando de la Peña Márquez del Partido Opción Ciudadana y Élberth Díaz Lozano del Partido de la U.

No obstante lo anterior, y aun cumpliendo más de la mitad del trámite legislativo necesario para convertirse en ley de la República, el mismo tuvo que ser archivado toda vez que no se debatió en cuarto y último debate, en atención al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

#### 4. Marco Constitucional y legal en materia de transparencia

*La Constitución Política, en su artículo 2º, instauro como un fin esencial del Estado Social de Derecho “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” y en consecuencia concede a todo ciudadano el derecho a “recibir información veraz e imparcial” (artículo 20), y “acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley” (artículo 74).*

Aunque el ordenamiento legal colombiano ha desarrollado estos enunciados constitucionales en distintas normas existe un vacío normativo sobre la transparencia en gestión de los Congresistas. La Ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, Ley 1755 de 2015 “por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición (...)”, la Ley 80 de 1993, sobre el principio de transparencia, la Ley 1712 de 2014 “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional” y la Ley 1147 de 2007 “por la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República” son un avance significativo para promover la apertura de administración pública, sin embargo, ninguna de estas leyes se regula de manera específica la transparencia en la gestión de cada congresista, ni tampoco de los demás corporados públicos. Es cierto que en la Ley 1757 de 2015 se crea un plan de acción de rendición de cuentas que busca poner a disposición de los ciudadanos la gestión de los mismos, con el objetivo de aumentar la transparencia en el cumplimiento de las funciones de los corporados pública, esta ley deja por fuera a los Congresistas.

Ahora, si bien es cierto que entre los deberes del congresista se consagran dos que podrían estar relacionados con la transparencia “5. Presentar en su posesión como Congresista, una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular” y “7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés”. Estos son poco efectivos para garantizar la participación ciudadana y permitir acceder a información completa, oportuna y veraz sobre la gestión de sus representantes.

#### 5. Marco constitucional y legal en materia de rendición de cuentas

La rendición de cuentas ante la sociedad es consecuencia del control social que realizan los ciudadanos a través de diferentes iniciativas y organizaciones sociales mediante los cuales influyen en el uso del poder público, como una manifestación de la soberanía popular consagrada en el artículo 3º constitucional.

“Los congresistas elegidos son responsables ante la sociedad y sus electores”, así lo consagran el artículo 133 constitucional y de manera reiterada la Ley 5ª de 1992. Estas dos menciones introducen la figura que implica responsabilidad y consecuencias positivas o negativas relacionadas con la gestión del congresista.

Sin embargo, la declaración constitucional y legal sobre responsabilidad del congresista resulta inocua a la luz del ordenamiento jurídico colombiano y específicamente del estatuto del congresista, ya que, haciendo una inspección minuciosa del régimen aplicable, la ciudadanía no cuenta con herramientas que le permitan acceder fácilmente a la información, no es jurídicamente exigible que le rindan cuentas a la ciudadanía, ni se estipulan canales efectivos por medio de los cuales los ciudadanos puedan conocer de manera ágil, efectiva y transparente las actuaciones de sus representantes y, en consecuencia, la figura de la responsabilidad política se queda como una simple declaración sin efectos en la ley.

En la Ley 1757 de 2015 se regula la rendición de cuentas de las juntas administradoras locales, los concejos municipales y las asambleas departamentales. En este marco normativo es posible determinar que hacen falta algunos criterios mínimos para que los informes de las corporaciones públicas territoriales tengan la información clave para el ejercicio de la labor de control por parte de los ciudadanos. Además, existe una carencia normativa significativa por la ausencia del Congreso de la República.

## **6. Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad de las instituciones**

Según revelan los sondeos de opinión, en Colombia existe un alto nivel de desconfianza hacia la labor realizada por el Congreso de la República.

Según la encuesta “Colombia Opina 2014” realizada por Ipsos Public Affairs el 13 de noviembre del 2014, tan solo un 20% de los encuestados confía en que el Congreso “está haciendo las cosas correctas para que el país salga adelante”, dejando un 75% que no.

Podría concluirse que este índice bajo de confianza se puede dar por circunstancias coyunturales; sin embargo, este se ha mantenido como una tendencia sólida. Ante la misma pregunta realizada en septiembre de 2013, 18% de los encuestados manifestaron confiar en el Congreso, mientras que un 75% no, y en noviembre de 2012, 20% de los encuestados expresaban su confianza mientras que 74% su desconfianza. De la misma forma, la imagen favorable de la institución es preocupante. En noviembre de 2014, 66% de los colombianos manifestó tener una imagen desfavorable del congreso y tan solo un 21% una imagen favorable.

Es importante reconocer leyes que promuevan la transparencia por sí solas no representan

una solución definitiva a la falta de confianza institucional, sin embargo, sí son una condición necesaria para avanzar en la recuperación de confianza y sumadas al correcto ejercicio de las funciones de los Congresistas y una gestión eficiente significan pasos apropiados para mejorar la percepción del Congreso como un órgano representativo, justo y neutral lo cual entraña ventajas significativas para esta institución legislativa y la democracia colombiana. Como lo señalan distintos autores: “un mayor nivel de confianza genera una menor necesidad de recurrir a las fuerzas del orden, menor polarización en el sistema político y mayor eficiencia en el legislativo”<sup>[1]</sup>.

Así, el fortalecimiento de la transparencia legislativa y la rendición de cuentas de los congresistas contribuye principalmente a disminuir la corrupción, entendida como la utilización del poder en beneficio de intereses personales, la cual trae nefastas consecuencias para el ejercicio legislativo, pues afecta el proceso de elaboración de leyes, reduce la confianza en el ordenamiento jurídico y distorsiona la efectiva administración de los recursos públicos<sup>[2]</sup>. Así, con el fortalecimiento de la transparencia legislativa se “podrá garantizar un flujo transparente y efectivo de información pública, que permite a los ciudadanos identificar y denunciar la corrupción, y a los organismos de control detectar y sancionar a los funcionarios públicos corruptos<sup>[3]</sup>”.

Bajo este contexto, es necesario mencionar que el Estado colombiano se ha obligado de manera reiterada, no solo nacional sino también internacionalmente, a erradicar la corrupción en sus distintas manifestaciones, y ante esto, la transparencia legislativa es una estrategia efectiva que garantiza un flujo de información pública valiosa, posibilita a ciudadanos y organismos de control identificar la corrupción.

Bajo esta misma argumentación, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción ha señalado que esta iniciativa legislativa representa una herramienta valiosa en la lucha contra la corrupción, en primera medida porque actualiza el reglamento del Congreso de la República con los nuevos estándares y normas vigentes en la materia como la Ley de Acceso a la Información Pública y, más puntualmente, porque busca promover la rendición de cuentas de los congresistas, incentivar el control político ciudadano, crear canales de información transparentes, establecer un procedimiento público y participativo de elección de altos funcionarios por parte del Congreso, y hacer más transparentes las comisiones de conciliación, toda vez que ponen fin al secretismo de las fuentes, y a la negativa al acceso de lo que un ciudadano necesita conocer.

Bajo este contexto de anticorrupción, vale la pena mencionar la iniciativa del Presidente Juan Manuel Santos, el día 27 de abril de 2016, donde



solicitó a los integrantes de su Gabinete de la Paz, hacer públicas sus declaraciones de bienes y renta, con el objetivo de generar un compromiso adicional en la lucha contra la corrupción. Ante lo anterior, los siguientes ministros han publicado su declaración de renta y de bienes (a junio 20 de 2016):

- a) Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo;
- b) Ministro de Justicia, Jorge Londoño;
- c) Ministros de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, David Luna;
- d) Ministro de Minas, Germán Arce;
- e) Ministro de Transporte, Jorge Rojas;
- f) Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas;
- g) Ministro de Ambiente; Gilberto Murillo;
- h) Ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri;
- i) Ministra de Educación, Gina Parody;
- j) Ministra de Vivienda, Elsa Noguera;
- k) Ministra de Trabajo, Clara Rojas;
- l) Ministro de Salud, Alejandro Gaviria;
- m) Ministra de Cultura, Mariana Garcés.

No obstante lo anterior, la petición del Presidente Santos tuvo carácter voluntario, por lo que era decisión propia de cada ministro si publicaba o no su declaración de renta. De esta manera, si bien fue una iniciativa favorable para cumplir la transparencia legislativa y luchar contra la corrupción, el carácter voluntario elimina el matiz de deber de publicidad y de control ciudadano ante el Gobierno nacional.

#### **7. Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para facilitar el acceso a la información**

La transparencia legislativa, entendida como la apertura de información en las funciones que se ejecuta el Congreso implica diversas acciones de visibilidad, participación y sanción para ser realmente efectiva, para lo cual se necesitan herramientas, legales, sociales y tecnológicas que permitan su realización.

Diversos autores señalan que la forma como se permite el acceso a la información es un aspecto indispensable al analizar la transparencia. “El esquema es sencillo: no bastaría solo con abrir la información; si esta no alcanza a sus destinatarios es difícil que estas iniciativas cumplan sus objetivos”. Por lo tanto, es necesario contar con legislación que haga prioritario la gestión de páginas web completas, actualizadas y con un interface amigable para el ciudadano, esto ayudaría a fortalecer la comunicación entre ciudadanía y Congreso y por ende a la materialización del derecho a acceder a información relevante.

En este escenario, la ley, sumada a las Tecnologías de la Información, principalmente internet, representan una oportunidad para la realización de acciones que permitan el fácil acceso a la información relacionada con los Congresistas y su gestión. Su buena utilización rompe barreras materiales como la ubicación

del ciudadano interesado, el costo y esfuerzo necesario para hacer una solicitud de información.

Además de lo anterior es importante reconocer que las Tecnologías de la Información, al momento de elaboración de este proyecto, no han penetrado de manera homogénea a toda la sociedad y por ende enfocarse exclusivamente en ellas no garantiza el acceso a la información en totalidad de colombianos, razón por la cual esta propuesta dispone la obligación conjunta de mantener un archivo físico, público y permanente en el que cualquier ciudadano pueda acercarse a revisar la misma información que encontraría en las páginas web.

#### **8. Compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Colombia**

Teniendo en cuenta la importancia de las TIC en la interacción con el ciudadano el sistema de las Naciones Unidas ha insistido en recomendar “la consolidación de procesos de aprovechamiento del uso de las TIC, principalmente internet, con el fin de acercar a la ciudadanía a las instituciones estatales y crear metodologías interactivas para facilitar el acceso ciudadano a la información pública”<sup>[7]</sup>. Asimismo, la Organización de Estados para la Cooperación y del Desarrollo (OECD) en su informe para la gobernabilidad del año 2013<sup>[8]</sup> le recomendó al Estado colombiano mejorar la interfaz de comunicación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y la ciudadanía.

Por otra parte, el Estado colombiano también ha adquirido compromisos internacionales en materia de transparencia e incorporación de las TIC en esta área; desde septiembre de 2011 el Gobierno colombiano comenzó un proceso para hacer parte de la “Alianza por un Gobierno Abierto (AGA)” dentro del cual se encuentra el “Grupo de trabajo para parlamento abierto”, el propósito de este proceso es promover instituciones más eficaces, transparentes y responsables; de esta el Gobierno colombiano recibió el primer informe de recomendaciones en gobierno abierto<sup>[9]</sup>, en el cual se le encargó mejorar en aspectos relacionados con participación ciudadana y confianza institucional.

Asimismo, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, una organización que agrupa diversos movimientos ciudadanos que trabajan por el fortalecimiento de poderes legislativos de la región, realizó un estudio llamado “Índice de transparencia legislativa”, en su más reciente publicación el Congreso colombiano obtuvo un resultado de 38% en materia de transparencia, ubicándose dos puntos por debajo del promedio regional.

Teniendo en cuenta que uno de los principales aspectos que se evalúan por organizaciones ciudadanas y organizaciones internacionales es el marco normativo nacional, promover legalmente la publicación de información como la contenida en el presente proyecto permitiría cumplir de manera diligente con los requerimientos internacionales,

además de los beneficios propios del aumento de transparencia institucional.

- **Derecho a la privacidad y publicación de información sobre los Congresistas y su gestión**

El derecho a la privacidad admite limitaciones cuando se trata de asuntos de interés público. Los congresistas, al ser responsables ante sus electores y la sociedad por el cumplimiento de obligaciones propias de su investidura<sup>[10]</sup>, tienen deberes y limitaciones más altas que el resto de las personas y en consecuencia es posible hacer pública información sin que esto genere una restricción ilegítima al derecho a la privacidad.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>[11]</sup> ha reiterado que el interés público permite una restricción legítima al derecho a la privacidad sin que esto derive en violación alguna. La información que se propone publicar en el presente proyecto reviste las características propias del interés público, por ejemplo, la declaración de bienes y rentas al contener información como cuentas corrientes en Colombia y el exterior, parientes, participación en sociedades y actividades económicas privadas del declarante, contiene información de interés público ya que determina posibles impedimentos y conflictos de interés que podrían afectar la gestión del representante.

Es cierto que la declaración de bienes y rentas documentos relacionados, debe ser entregada a la Cámara respectiva al momento de la posesión del Congresista, sin embargo, su difícil acceso le hace imposible al ciudadano practicar una veeduría activa sobre estos documentos. También es cierto que algunos elementos contenidos en los documentos que este proyecto pide publicar pueden contener información que puede no revestir dicho interés como la dirección o el teléfono del funcionario, sin embargo, estas pueden publicarse omitiendo estos apartes.

- **9. Deber de transparencia legislativa y sanción**

En el presente proyecto propone agregar dentro de los deberes del Congresista el “deber de cumplir con las disposiciones correspondientes a transparencia legislativa y rendición de cuentas”, refiriéndose a la adición realizada en la Sección IVa la finalidad de esta inclusión es hacer explícito el deber de transparencia que rige a todos los servidores públicos y darle alcance material mediante el cumplimiento a las disposiciones de la Sección 4ª entre las que se encuentran la rendición de cuentas y el registro de las actuaciones del Congresista.

Sancionar la no observancia de estas disposiciones es una acción fundamental para hacer efectivo su cumplimiento. La “declaración pública de incumplimiento a las disposiciones de transparencia legislativa” sería impuesta por el Presidente de la Cámara correspondiente a quien

se le asignaría la responsabilidad de hacer cumplir estas disposiciones, al igual que el mantenimiento del orden durante las sesiones.

Esta sanción se basa en el principio de responsabilidad política individual de cada congresista y el reproche social por incumplimiento. Por una parte hace público el incumplimiento mediante la “declaración pública de incumplimiento a las disposiciones de transparencia legislativa” y su publicación por parte del Secretario General en la página del congresista y por otra contempla las consecuencias propias de la causal de mala conducta conforme al artículo 48 del Código Disciplinario Único (Ley 734 del 2002).

Es importante entender la rendición de cuentas como un proceso, por ejemplo en el documento Conpes 3654 se indica que en su “acepción general la rendición de cuentas es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado.

Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y legislativa. Por ese motivo estructuramos un proyecto de ley que crea varios instrumentos que apuntan a fortalecer la rendición de cuentas de los corporados públicos:

- **Publicación de información por parte de la Secretaría General de cada Cámara**

El presente proyecto le otorga el deber al Secretario de publicar la hoja de vida de cada congresista, su partido y votos que lo eligieron, la circunscripción que representa, los informes de ingresos y gastos de campaña presentados a la organización electoral, su remuneración mensual, su declaración juramentada de patrimonio y el registro de intereses privados, además le encarga la publicación de los nombres y hojas de vida de los integrantes de cada unidad de trabajo legislativo y las licencias de comisión de viajes al extranjero.

Alguna de esta información se puede encontrar en las páginas web de las Cámaras, especialmente en la Cámara de Representantes, sin embargo, la publicación eficiente de esta información depende plenamente de la voluntad y gestión del Presidente y Secretario de turno, ya que no existe un marco normativo que requiera su publicación. Además, información como la declaración de bienes y rentas, el registro de intereses privados, los nombres y hojas de vida de quienes conforman cada unidad de trabajo legislativo son de difícil acceso, en otros canales informativos, su publicación se hace en formatos no uniformes, de manera desagrupada y no existe un instrumento de rango legal que implique su publicación, elementos que representan una barrera para la veeduría ciudadana.

- **Informe de Gestión del Congresista**

La entrega de la información de gestión de las instituciones públicas es un principio fundamental para la solidez institucional y la construcción de confianza. Si bien, la Ley 1147 de 2007 exige la presentación de un “informe legislativo” cada periodo, este informe no cuenta con formatos únicos de presentación y son pocos los Congresistas que lo presentan en el plazo determinado ya que su incumplimiento no genera sanción alguna además de ser un requerimiento que no es ampliamente difundido por la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa, situación que genera una rendición de cuentas excepcional, poco uniforme, en tiempos no coordinados y en general poco efectiva para lograr su propósito.

Proponemos la presentación semestral del Informe de gestión del congresista con características delimitadas, pues es importante que exista un sistema de información de la gestión que sea individualizado, uniforme en sus formatos y tiempos de presentación, asimismo que este sea difundido ampliamente por los canales de comunicación del Congreso de manera interna y externa, esto les permitiría a los ciudadanos evaluar la gestión de los congresistas sobre una base informada de su trabajo.

- **Audiencias de rendición de cuentas**

Con el presente proyecto de ley, se entiende la rendición de cuentas como una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. En este sentido, consideramos importante la creación de una audiencia pública donde la ciudadanía pueda confrontarse con los corporados para su respectiva evaluación.

- **Informe y publicidad de la rendición de cuentas de los corporados públicos de nivel territorial**

La entrega de la información de gestión de las corporaciones públicas de orden territorial es un elemento que fortalece la transparencia y confianza en la gestión de los funcionarios. Si bien, la Ley 1757 de 2015 exige la presentación de un “informe de gestión” cada periodo. Este informe no cuenta con formatos únicos de presentación y son pocos los que lo presentan. Para exigir su presentación se consagró como una falta grave la omisión de realizarla. Adicionalmente, el proyecto busca fortalecer unos estándares mínimos que deben tener los informes que resultan importantes para controlar la corrupción: como es la gestión de intereses privados, y los gastos que realizan en desplazamientos con recursos públicos.

Además, resulta novedosa en exigir la realización de una audiencia pública para la rendición de cuentas a nivel territorial para todos los corporados públicos. De esta forma nos aseguramos de entender a la rendición de cuentas como un proceso en todo su sentido, un primer

momento de información, y un segundo momento de permitirle a la ciudadanía pedir explicaciones.

De los señores congresistas,

Mauricio Tovar  
Katherine Miranda  
MARITZA MARTÍNEZ A  
Senadora  
Edwing Fabián Díaz  
César Augusto Ortiz Zorro

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 18 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 146, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Presidente, *Iván Duque Márquez*; honorable Senador, *Ernesto Macías Tovar*; honorables Representantes *Luvi Katherine Miranda*, *Mauricio Andrés Toro Orjuela*, *Edwing Fabián Díaz*, *César Augusto Ortiz Zorro*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 146 de 2018 Senado, *por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Presidente de la República, doctor *Iván Duque Márquez*; honorables Senadores *Ernesto Macías Tovar*, *John Milton Rodríguez*, *Eduardo Emilio Pacheco Cuello*, *Maritza Martínez*; honorables Representantes *Luvi Katherine Miranda Peña*, *Mauricio Andrés Toro Orjuela*, *Edwing Fabián Díaz Plata*, *César Augusto Ortiz Zorro*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2018**  
**SENADO**

*por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la publicación de la declaración de bienes y patrimonio, el registro de conflictos de interés y la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios de los servidores públicos electos mediante voto popular, los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, los Ministros, los Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, los Secretarios de Despacho de las entidades territoriales, contralores departamentales y municipales, procuradores delegados y los magistrados de tribunal, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo.

**Artículo 2°.** La declaración juramentada de bienes y patrimonio, el registro de conflictos de interés, así como la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios de los servidores públicos electos mediante voto popular, los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, los Ministros, los Directores de Departamento

Administrativo, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, los Secretarios de Despacho de las entidades territoriales, contralores departamentales y municipales, procuradores delegados y los magistrados de tribunal, son documentos de naturaleza pública y deberán publicarse en el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público (SIGEP).

Excepto los datos sensibles de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 1266 de 2008 que regulan las disposiciones generales del hábeas data sobre el manejo de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios; y la Ley 1581 de 2012 sobre protección general de datos personales, en lo que corresponda a su ámbito de aplicación o en los eventos cuya circulación, puede presentar un riesgo para la seguridad del servidor público.

**Parágrafo.** Dentro de las investigaciones penales y disciplinarias, así como en los procesos de extinción de dominio adelantados por la autoridad competente, se tendrán en cuenta las declaraciones a las que se refiere la presente ley para efectos de constituir un indicio.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 13 de la Ley 190 de 1995 el cual quedará así:

**C. Declaración de Bienes, Rentas y Registro de Conflictos de Interés.**

**Artículo 13.** Será requisito para la posesión y para el desempeño del cargo las declaraciones bajo juramento del nombrado, donde conste la identificación detallada de sus bienes y patrimonio, la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, así como el registro de los conflictos de interés. Tal información deberá ser actualizada cada año durante el tiempo que ejerza funciones públicas y, en todo caso, al momento de su retiro.

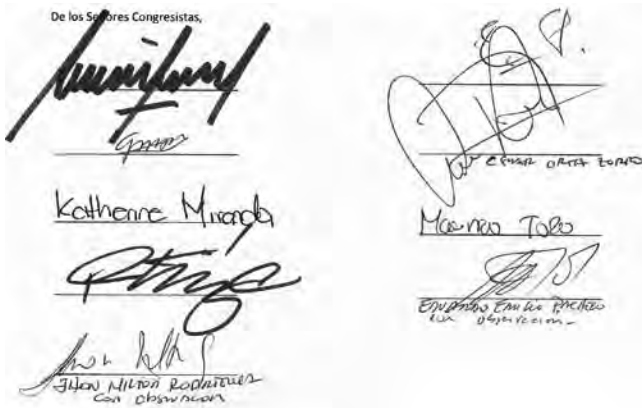
**Artículo 4°.** Los servidores públicos electos mediante por voto popular, los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, los Ministros, los Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, los Secretarios de Despacho de las entidades territoriales, contralores departamentales y municipales, procuradores delegados y los magistrados de tribunal, deberán cargar una copia digital de las declaraciones de bienes, rentas y registros de conflictos de interés en el perfil de cada uno de los servidores públicos mencionados en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).

**Parágrafo.** El Departamento Administrativo de Función Pública deberá habilitar el acceso al

SIGEP a las entidades públicas que actualmente no reportan información en este sistema para los efectos de cargar las declaraciones respectivas de las que trata la presente ley.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los señores congresistas,



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos.*

#### 1. Introducción

El presente proyecto de ley busca incentivar los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y conflicto de interés de los funcionarios públicos y particulares con funciones públicas.

#### 2. Objeto

El presente proyecto de ley tiene un objetivo:

- (i) Incentivar la participación y el control social ciudadano contra la comisión de conductas de corrupción al poner a disposición de la ciudadanía la información para contrastar posibles irregularidades en la gestión de recursos públicos para beneficio privado. De esta manera se incentiva la publicidad y transparencia en la información de los patrimonios de los funcionarios públicos y particulares con funciones públicas.

#### 3. Motivos que sustentan la propuesta

- (i) **Para incentivar la participación y control ciudadano:**

##### 3.1 *Publicación obligatoria de la declaración juramentada de bienes, patrimonios, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés*

Publicar las declaraciones de renta, de bienes y patrimonios y conflictos de interés de los miembros de las corporaciones públicas y los demás funcionarios públicos o particulares

con funciones públicas favorece el correcto cumplimiento de los deberes contemplados en la constitución y los reglamentos debido a que la publicidad de los actos incentiva el correcto cumplimiento de sus funciones mediante el poder coercitivo de la sanción social para quien incumple. El hecho de que las declaraciones de las que trata el proyecto tengan un acceso limitado restringe el derecho de la ciudadanía a ejercer control social y facilita la comisión de conductas relacionadas con corrupción.

Una muestra de lo anterior se da en el cumplimiento del deber que tiene cada congresista de presentar una declaración de patrimonio y bienes, distinta a la declaración de renta. Según el marco legal vigente, todos los congresistas tienen el deber de presentar al momento de su posesión una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos, sin embargo, en la práctica esta no es pública lo que ocasiona que sea prácticamente inaccesible. Una medición realizada en 2013, publicada en Congreso Visible, encontró que 45 Senadores no cumplían a cabalidad con este deber, “ya sea porque no publican su declaración juramentada de bienes o ya sea porque omiten información relevante”<sup>1</sup>.

El caso contrario sucede en Argentina, donde se adoptó un instrumento en el que los funcionarios presenten su declaración de manera pública, el cual, al estar sometida al escrutinio ciudadano, hizo que la presentación de estas declaraciones aumentará de un 67% a un 96%<sup>2</sup>. Esto deja ver que adoptar un mecanismo público para el cumplimiento de deberes como la presentación de declaraciones de bienes abre la puerta a la sanción social como una herramienta para el cumplimiento de las funciones de los cuerpos colegiados de elección popular.

##### 3.2 *Colombia ha asumido obligaciones internacionales de avanzar en materia de transparencia de los cuerpos colegiados*

La Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, lanzada en el año 2012<sup>3</sup>, propone principios generales para el reconocimiento de la propiedad pública de la información parlamentaria, la promoción de la cultura de la transparencia a través de la legislación, la inclusión de los ciudadanos y de la sociedad civil en los procesos legislativos y la promoción desde los cuerpos legislativos del monitoreo parlamentario eficaz.

<sup>1</sup> ¿Por qué es importante que los congresistas publiquen la declaración juramentada de bienes? A propósito del Senado colombiano publicado en [www.congresivisible.org](http://www.congresivisible.org) por Juan David Velasco.

<sup>2</sup> Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative Ruxandra Burdescu Gary J. Reid Stuart Gilman Stephanie Trapnell. World Bank. The United Nations Office of Drugs and Crimes (UNODC).

<sup>3</sup> Declaración de Transparencia Parlamentaria 15 de septiembre del 2012.

Desde su lanzamiento, la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria ha sido aprobada oficialmente por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) de la Asamblea Parlamentaria, la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA) y la Primera Cumbre de Presidentes Legislativos de las Américas, organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>4</sup> con la participación de los Presidentes, Vicepresidentes, miembros y representantes acreditados de los Poderes Legislativos de Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay; el Congreso Colombiano estuvo representado por el Senador Conservador Jorge Pedraza.

En el año 2012, también se expidió la Declaración de Santiago en materia de transparencia legislativa, esta contó con la participación de los Senadores Jorge Pedraza, del Partido Conservador, y Juan Manuel Galán, del Partido Liberal, en representación del Congreso de Colombia. En ella se exhorta a los parlamentos de los países participantes a adoptar medidas que favorezcan la rendición de cuentas en cuerpos colegiados de elección popular de la región y se destaca “el papel central que desempeñan la transparencia, la accesibilidad y la integridad parlamentaria, tanto en el combate contra la corrupción, como en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de nuestros Estados”<sup>5</sup>.

En el mismo sentido, recientemente se publicó la declaración del Parlamento Latinoamericano (Parlatino). En este instrumento se expuso la importancia que le dan los países partes a “Alentar procesos apertura de las legislaturas de la región en colaboración con grupos de la sociedad civil, tecnólogos y ciudadanos a fin de mejorar la capacidad de los parlamentos en la era digital”. Por su parte la OCDE analizó la situación actual de Colombia en cuanto a su normatividad y prácticas relacionadas con el buen gobierno y profirió recomendaciones puntuales en la materia. En su análisis destacó la importancia de la transparencia como prerequisite habilitador para involucrar a los ciudadanos en la gestión de los cuerpos colegiados de elección popular y la necesidad de asumir esfuerzos explícitos para contrarrestar la cultura del secreto. Específicamente, le recomendó al Estado colombiano: “Continuar y reforzar los esfuerzos para fomentar las instituciones transparentes en el gobierno, mejorando su facilidad de uso y su accesibilidad, impulsando al mismo tiempo una

mayor apertura más allá del Poder Ejecutivo, particularmente en el Congreso”<sup>6</sup>.

### *3.3 La naturaleza pública de las declaraciones contribuye con el control ciudadano*

Uno de los principales problemas que se pretenden solucionar con el presente proyecto de ley es la naturaleza no pública de la declaración juramentada de bienes y patrimonio, la declaración de conflictos de interés, y la declaración del impuesto a la renta y complementarios. Este hecho presenta un obstáculo claro para la transparencia y el control ciudadano. En ese orden de ideas, el proyecto plantea cambiar la naturaleza de las mismas, y dar desarrollo concreto a las disposiciones contenidas en la Constitución.

La declaración juramentada de bienes y patrimonio, la declaración de conflictos de interés, y la declaración del impuesto a la renta y complementarios de los funcionarios públicos que se consagran en el articulado se reconozcan como de naturaleza pública, para que todos los ciudadanos puedan acceder a ellas. Es importante manifestar que no todas las declaraciones del impuesto a la renta y complementarios serán documentos públicos, únicamente serán documentos públicos las declaraciones de los funcionarios y particulares con funciones públicas, quienes tendrán la obligación de publicarlas. Igualmente, la información que está contenida en esas declaraciones deberán respetar las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008.

Todas las declaraciones deberán ser presentadas al momento de la posesión, así como anualmente durante el período que dure su cargo, ante las unidades de personal correspondiente de la entidad respectiva, así como enviar una copia digital para la Contraloría General de la República para su publicación en el Sistema Unificado de Declaraciones.

Este tipo de medidas permite que los ciudadanos se empoderen, el recurso a la participación ciudadana como una estrategia de lucha contra la corrupción por parte de los gobiernos, puede verse justificado en un amplio rango de argumentos y materializado en los más diversos mecanismos de participación, con lo cual se hace evidente que no existe una única vía para involucrar a la ciudadanía, ni una única vía para enfrentar la corrupción en general. No obstante, en general, es innegable la importancia de la participación ciudadana en las actividades gubernamentales, y particularmente en las campañas de lucha anticorrupción.

### *3.4 El proyecto de ley establece obligaciones puntuales para los funcionarios públicos y los particulares con funciones públicas*

Con el presente proyecto de ley se establece deberes puntuales para los funcionarios electos por voto popular que están regulados a nivel de ley, por considerarlos de especial importancia. De esta manera, se fortalece las normas que sustentan

<sup>4</sup> Declaración de Lima. 18 de julio de 2014. Primer Encuentro Interamericano de Presidentes de Poderes Legislativos.

<sup>5</sup> Declaración de Transparencia Parlamentaria 15 de septiembre del 2012.

<sup>6</sup> Traducción de: OCDE (2013) Colombia: Implementing Good Governance. DOI:10.1787/9789264202177-en

la publicación y presentación de las declaraciones de bienes y patrimonio, conflicto de interés y renta. Una de las disposiciones más importantes que consagra el proyecto es una nueva causal de inhabilidad sobreviniente por no presentar las declaraciones, con el propósito de fortalecer la participación de los ciudadanos.

En resumen la propuesta implica que se publiquen la declaración de renta de los funcionarios electos mediante voto popular, los funcionarios públicos en cargos directivos y particulares con funciones públicas.

Esta obligación tendrá dos consecuencias principales:

- La publicación de la declaración de bienes, patrimonios, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés será un requisito para la posesión del cargo.
- Una nueva causal de inhabilidad sobreviniente por no presentar la declaración juramentada de bienes, patrimonios, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés.

Una de las consecuencias más relevantes del presente proyecto de ley, la cual se deriva de consagrar deberes específicos en los funcionarios de elección popular es la nueva causal de inhabilidad por no presentar la declaración juramentada de bienes, patrimonios, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés en los tiempos que están estipulados.

Es importante aclarar que las declaraciones contenidas en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 190 de 1995 en la legislación actual no es la misma que la declaración de renta. Por ese motivo, se considera relevante establecer unas modificaciones puntuales que han sido bloqueadas en el Congreso en otras oportunidades.

### 3.5. Bloqueo normativo para discutir la propuesta por medio de los mecanismos constitucionales ordinarios

Como sucede con la rendición de cuentas de parte del Congreso de la República, la publicación de las declaraciones de ingresos y rentas de los congresistas ha sido bloqueada en distintas ocasiones por parte del Congreso de la República. Como se mencionó anteriormente, el día 25 de marzo de 2015 fue radicado el Proyecto de ley número 147 del 2015, el cual tuvo por objeto contribuir a la transparencia legislativa, e incluía entre otras medidas la publicación como información de interés público de los Congresistas, entre ellas las declaraciones de rentas de los Congresistas.


El anterior proyecto fue archivado el 21 de julio del 2016 por tránsito de legislatura de conformidad con el artículo 190 Ley 5ª de 1992, es decir por no haber sido debatido en el tiempo reglamentario. Con posterioridad a la negación de este proyecto, el día 26 de julio se radició nuevamente el Proyecto de ley número 225 de 2016 Cámara, un proyecto que incluía medidas para la transparencia del Congreso de la República como la publicación de declaraciones

de renta, este fue archivado en primer debate debido a su negación por parte de la Comisión Primera de Cámara, el 13 de septiembre del 2016. Finalmente, el día 20 de septiembre de 2016, se presentó nuevamente el proyecto y el día 4 de noviembre fue publicada la ponencia de primer debate, a la fecha no ha tenido primer debate.

El proceso expuesto demuestra que la adopción de medidas en pro de la transparencia del Congreso genera una especial resistencia por parte de los miembros del Congreso de la República debido a que limita su accionar e impone cargas relacionadas con las responsabilidades de su cargo, esta situación justifica la adopción de un mecanismo que obligue al Congreso a cumplir y promover prácticas de transparencia legislativa, entre ellas, la obligación de hacer públicas las declaraciones de renta de todos los Congresistas.

De los señores congresistas,

De los Señores Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 18 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 147, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Presidente de la República, *Iván Duque Márquez*; honorable Senador, *Ernesto Macías Tovar*; honorables Representantes, *Luvi Katherine Miranda*, *Mauricio Andrés Toro Orjuela*, *Edwing Fabián Díaz Plata*, *César Augusto Ortiz Zorro*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 147 de 2018 Senado, *por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Presidente de la República, doctor *Iván Duque Márquez*; los honorables Senadores

*Ernesto Macías Tovar, John Milton Rodríguez, Eduardo Emilio Pacheco Cuello;* honorables Representantes *Luvi Katherine Miranda Peña, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Edwing Fabián Díaz Plata, César Augusto Ortiz Zorro.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 740 - Jueves, 20 de septiembre de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia. ....	1
Proyecto de ley número 144 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso. ....	6
Proyecto de ley número 145 de 2018 Senado, por medio de la cual se incentivan la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial. ....	12
Proyecto de ley número 146 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas. ....	19
Proyecto de ley número 147 de 2018 Senado, por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos. ....	28