REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - Nº 800 Bogotá, D. C., viernes, 23 de septiembre de 2016 EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ÓRGANICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 152 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se reforma la Ley 5ª de 1992 para establecer mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y verificación de la asistencia en el Congreso de la República.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de rendición de cuentas por parte de los Congresistas de la República, contribuir a la transparencia legislativa, garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública e incorporar métodos de verificación de la asistencia de los Congresistas a las sesiones.

TÍTULO I

RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y ACCESO DE LA CIUDADANÍA

CAPÍTULO I

Deberes y sanciones de los Secretarios Generales y de los Congresistas

Artículo 2°. Modifíquese los numerales 10, 15 y créese el numeral 16 del artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 47. *Deberes.* Son deberes del Secretario General de cada Cámara:

10. Dirigir la formación del archivo legislativo de cada legislatura y entregarlo a la oficina de archivo del Congreso, acompañado de un inventario general y un índice de las diversas materias que lo componen. El archivo legislativo se conservará en soporte digital y se publicará a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones que ofrezcan un mejor acceso a los ciudadanos de dicha información.

15. Elaborar y publicar un informe que contenga todas las actividades constitucionales y legales realizadas por la respectiva cámara en el periodo legislativo inmediatamente anterior, durante los veinte (20) días siguientes a la finalización del mismo o de las sesiones extraordinarias que se hayan convocado, según sea el caso. Asimismo, deberán publicar a través de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, los "Informes de gestión del Congresista" dentro de los cinco (5) días siguientes a su recepción. Esta información deberá adaptarse a mecanismos que les permitan tener acceso a las personas en condición de discapacidad.

16. Los demás deberes que señale la corporación, la Mesa Directiva, y los inherentes a la misma naturaleza del cargo.

Artículo 3°. Adiciónese un numeral 8 al artículo 268 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 268. *Deberes*. Son deberes de los Congresistas:

8. Cumplir las disposiciones referentes a transparencia legislativa e informes de gestión contemplados en la presente ley.

Artículo 4°. Adiciónese un numeral 5 y modifíquese el parágrafo del artículo 270 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 270. *Sanciones*. Según la gravedad de la falta, se pueden imponer las siguientes sanciones:

5. Declaración pública de incumplimiento a las disposiciones de transparencia legislativa y publicación del informe de gestión.

Parágrafo. Las sanciones previstas en los ordinales 1, 2 y 5 serán impuestas de plano por los respectivos Presidentes de las Cámaras o las Comisiones; la del numeral 3, por la Mesa Directiva, y la del numeral 4 por la misma Mesa Directiva previa evaluación de la Comisión de Acreditación Documental, en los términos del presente reglamento.

CAPÍTULO II

Informes de gestión de los Congresistas

Artículo 5°. Adiciónese una SECCIÓN 4A al Capítulo XI de la Ley 5ª de 1992 y un artículo 295A a la misma ley, el cual quedará así:

SECCIÓN 4A

TRANSPARENCIA LEGISLATIVA E INFORMES DE GESTIÓN DE LOS CONGRESISTAS

Artículo 295A. ***Informe de Gestión del Congresista.*** Cada Congresista debe remitir a la Secretaría General de la Cámara a la que pertenezca un informe de gestión a la ciudadanía. Deberá presentarse un (1) informe anual que comprenda las actividades realizadas entre el 20 de julio y el 16 de diciembre, y entre el 16 de marzo y el 20 de junio de cada año, así como en las sesiones extraordinarias que se hubieren citado.

Los Congresistas deben presentar el Informe de Gestión dentro de los treinta (30) días siguientes a la terminación del año correspondiente, incluyendo la última sesión extraordinaria, cuando sea el caso. En los supuestos de renuncia u otra forma de terminación del cargo el Congresista deberá rendir su informe dentro de los treinta (30) días siguientes a la cesación de sus funciones.

El informe contendrá dos componentes: el primero corresponderá a la información legislativa que las secretarías de cada comisión y las secretarías generales de cada cámara certifican, y el segundo componente corresponde a la gestión adelantada por el Congresista según lo preceptuado en el artículo 6° de la presente ley.

Los respectivos secretarios de las diferentes comisiones del Congreso y los secretarios generales de cada Cámara, deberán mantener actualizados por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones que garanticen un acceso libre y fácil a la información de la ciudadanía, los datos que legalmente estén obligados a certificar como: pertenencia a comisiones constitucionales, legales, accidentales y especiales; asistencia a sus sesiones y justificaciones por su inasistencia; impedimentos y recusaciones; votaciones; proposiciones; proyectos radicados; ponencias presentadas; citaciones a debates; permisos, y similares. Así como también deberán llevar un registro de los viajes que los Congresistas realizan al exterior en ejercicio de sus funciones.

Para su consulta, el Informe de Gestión será clasificado por Congresista y se publicará en la página web de cada Cámara, conforme a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, e incluirá los dos componentes que lo integran.

Parágrafo 1°. Tratándose de asuntos que conciernen especialmente a un grupo étnico o personas en condición de discapacidad, la secretaría general de cada cámara garantizará los medios idóneos que permitan el acceso a la información de dichas poblaciones.

Parágrafo 2°. Este informe reemplazará al previsto en el parágrafo 2° del artículo 14 de la Ley 1147 de 2007.

Parágrafo transitorio. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley se conformará una comisión especial integrada por un (1) miembro elegido por cada uno de los partidos políticos que tiene asiento en el Congreso de la República, y los secretarios generales de cada Cámara, con el objetivo de que dicha comisión expida un formato único que contenga los parámetros del informe de la actividad política.

Parágrafo 3°. Quien represente la circunscripción internacional de la Cámara de Representantes no estará obligado a reportar en su informe de gestión los viajes que realice al exterior en ejercicio de su cargo. Tampoco está obligado el Secretario a llevar un registro de los mismos.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 295B a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 295B. ***Contenido del Informe de Gestión del Congresista.*** El Informe de Gestión que debe realizar cada Congresista contendrá como mínimo un reporte de:

1. El ejercicio de funciones judiciales 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. Las convocatorias de audiencias y foros públicos, así como la participación en esta clase de eventos convocados por el Congreso o por terceros.

4. La actividad política, investigaciones y documentos desarrollados por el Congresista y su unidad de trabajo legislativo.

5. Reconocimientos recibidos en razón del cargo.

6. Los viajes internacionales realizados en comisión oficial, sobre los cuales deberá consignarse el motivo del viaje, costo, fuente de financiación, duración del viaje, número y fecha de las sesiones de comisión y plenaria a las cuales no asistió el Congresista con ocasión del viaje y un informe de resultados.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 295C a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 295C. ***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 en el sitio web de la Cámara a la que pertenece, a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y lo remitirá a la Unidad de Atención Ciudadana, dentro de los cinco (5) días siguientes a recibirlo, para asegurar su adecuada difusión.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 295D a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 295D. El Secretario General de cada Cámara en coordinación con la Dirección Administrativa correspondiente, deberá mantener actualizado y garantizar el acceso público de manera virtual, a la información y documentos requeridos para el trámite de posesión como Congresista de la República, descritos en la Ley 5ª de 1992, y adicionalmente la siguiente información:

1. Gastos de campañas presentados al Consejo Nacional Electoral.

2. Registro de intereses privados en formatos abiertos y estructurados en canales virtuales de fácil acceso al público.

3. Hoja de vida de los integrantes de su unidad de trabajo legislativo, su cargo y asignación salarial.

4. Los informes de gestión publicados durante su período.

5. Licencias de comisión al extranjero solicitadas, pasajes aéreos y viáticos percibidos.

6. Hoja de vida del Director General Administrativo, de Jefe de la División Financiera y de Presupuesto, del Jefe de la División de Bienes y Servicios y del Jefe de la División Jurídica o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. En un solo archivo en formatos abiertos se ordenará la información sobre cada Congresista e igualmente deberán unificarse y consultarse los relacionados con un mismo partido o movimiento político, o circunscripción. Las novedades deberán ser actualizadas por el Secretario General en un plazo máximo de cinco (5) días después de reportarse la información.

Deberá generarse un archivo histórico digital que permita revisar los informes de gestión hacia el pasado.

En caso de informes de gestión no entregados en el plazo correspondiente, el Secretario General reemplazará su publicación por la frase "El Congresista actualmente incumple las disposiciones de transparencia legislativa", hasta que este sea entregado.

Parágrafo 2°. La Secretaria General de cada cámara no publicará la información personal de los servidores públicos mencionados en este artículo que no tengan relevancia pública, tales como: la dirección de su domicilio, su número telefónico, número de las cuentas bancarias, número de cédula de identificación de los familiares tanto del Congresista como de sus familiares.

Parágrafo 3°. La información deberá publicarse en los formatos únicos, los cuales serán igual para ambas Cámaras.

CAPÍTULO III

Acceso a la ciudadanía

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 21A a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 21A. ***Publicación previa de postulaciones.*** Para todas las elecciones que realice el Congreso en pleno o en alguna de sus cámaras, los nombres de los candidatos y los documentos que acrediten sus calidades deberán ser publicados treinta (30) días antes de la elección. La Secretaría General de la Cámara correspondiente deberá publicar esta información en el sitio web de la cámara que realice la elección o en el de las dos (2) Cámaras, cuando la elección corresponda a ambas.

Al publicarse la información sobre las candidaturas, se garantizará la existencia de un mecanismo que permita a los ciudadanos interesados presentar de manera sustentada las observaciones y preguntas al candidato. Estas deberán presentarse hasta quince (15) días antes a la elección y serán contestadas por el candidato, tras la remisión por la Comisión de Acreditación correspondiente, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de su recibo.

La publicación de la información de los candidatos y las observaciones ciudadanas serán difundidas por la oficina de publicidad y prensa de cada una de las Cámaras o de ambas, en el sitio web correspondiente.

En el caso de la elección del Contralor General de la Nación, las observaciones podrán presentarse hasta siete (7) días antes de la elección y la audiencia pública de que trata la presente ley, se realizará con al menos cuatro (4) días antes de la elección.

Artículo 10. Adiciónese el artículo 21B a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 21B. ***Convocatoria a la audiencia previa a la elección.*** Durante el lapso de publicación de documentos de que trata el artículo anterior, el Presidente de la Cámara respectiva o del Congreso, según fuera el caso, convocará a una audiencia pública con todos los candidatos al mismo cargo, en la que estos expondrán sus calidades para ser elegidos. En esta audiencia, los candidatos también responderán a un cuestionario recibido previamente y a las preguntas que formulen los Congresistas y los ciudadanos que participen en ella. En todo caso, la audiencia deberá realizarse mínimo ocho (8) días antes a la elección.

El cuestionario escrito será elaborado por la Comisión de Acreditación correspondiente y enviado a los candidatos mínimo ocho (8) días antes a la realización de la audiencia. Este cuestionario será el mismo para todos los candidatos que participen en la audiencia.

Los candidatos deberán responder el cuestionario por escrito y entregarlo a la Comisión de Acreditación correspondiente a más tardar tres (3) días antes de la realización de la audiencia. El mismo día de su recepción, la Comisión de Acreditación garantizará la publicación de las respuestas al cuestionario en el sitio web de la cámara que realice la elección o en la de ambas, cuando la elección corresponda realizarla al Congreso a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Artículo 11. Adiciónese el artículo 21C a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 21C. ***Preguntas de la ciudadanía a los candidatos.*** Los ciudadanos interesados en intervenir y formular preguntas en la audiencia pública previa a la elección deberán inscribirse hasta el día antes a la audiencia. Para este efecto, se dispondrá de un libro de registro físico que se mantendrá disponible en la Secretaría General que realice la elección o en la de ambas Cámaras, cuando la elección la haga el Congreso en Pleno. También se ofrecerá un canal de registro virtual disponible en el sitio web correspondiente. La respectiva Mesa Directiva de la Cámara correspondiente dispondrá el orden y duración de las intervenciones durante la audiencia. En caso de no ser posible dar oportunidad de intervención a todos los inscritos, se priorizarán según el orden de recepción.

Las preguntas realizadas a los candidatos no podrán versar sobre procesos en curso en la entidad a la que aspira. Las opiniones emitidas en el transcurso de esta audiencia no podrán ser interpretadas como prejuzgamiento, ni podrán versar sobre asuntos protegidos por el secreto profesional. Tampoco podrán ser consideradas como concepto sobre la legalidad o constitucionalidad de un asunto que dé lugar a impedimento o recusación.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará redactado de la siguiente manera.

Artículo 144. ***Publicación y reparto.*** Recibido un proyecto, se ordena por la Secretaría su publicación en la ***Gaceta del Congreso***, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva.

El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos y con el documento de consulta a la ciudadanía. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo.

Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la ***Gaceta del Congreso***.

El documento de consulta a la ciudadanía consistirá en un formato estándar definido por la comisión especial, establecida en el parágrafo transitorio del artículo 7° de la presente ley. Contendrá una explicación resumida del proyecto en un lenguaje de fácil comprensión, así como indicaciones sobre los canales de participación ciudadana a los que se refiere el Capítulo IX de la presente ley.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 145. ***Orden en la redacción del proyecto.*** En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva, exposición de motivos y documento de consulta a la ciudadanía. Sin este orden el Secretario devolverá el proyecto para su corrección.

Artículo 14. Adiciónese un inciso final al artículo 88 de la Ley 5ª de 1992, el cual tendrá la siguiente redacción:

Artículo 88. ***Publicidad, oficina de prensa e Inravisión.*** Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones tendrán la más amplia publicidad y difusión por las oficinas de prensa y comunicaciones de cada Corporación. A través de programas semanales de televisión, comunicados periodísticos y transmisiones especiales de radiodifusión el Congreso se comunicará con el país para informar permanentemente sobre sus actividades.

Las Mesas Directivas de las Cámaras podrán contratar los servicios de televisión y radiodifusión privadas para transmitir en directo o diferido debates de especial importancia. La Radiodifusora Nacional a solicitud de las Mesas Directivas de las Cámaras transmitirá gratuitamente debates parlamentarios de especial importancia.

La autoridad estatal de televisión a las que se refieren los artículos 76 y 77 de la Constitución Política garantizará el acceso gratuito a las Cámaras Legislativas al servicio de televisión abierta y para ello deberá poner a disposición de las Cámaras sendos espacios semanales de treinta (30) minutos en horas de máxima audiencia o triple A, que se transmitirán en los canales comerciales mixtos y privados de cobertura nacional, regional y local, con el objeto de informar a la Nación sobre las actividades desarrolladas por el Congreso y sus miembros.

En el Congreso de la República se creará un informativo que garantice las declaraciones que cada Congresista quiera consagrar con respecto a sus actividades parlamentarias y opiniones sobre temas relacionados con el ejercicio de su investidura. Las Mesas Directivas coordinarán lo pertinente para su publicación y asegurarán la emisión del mismo con una frecuencia no inferior a la de una vez al mes.

Se garantizará la inclusión del informativo como inserto en las publicaciones de los periódicos de amplia circulación nacional.

El Congreso de la República usará la tecnología vigente en sus salas y las herramientas de uso libre disponibles para transmitir en vivo, ya sea a través del Canal Congreso o a través de la página web de Senado y/o Cámara de Representantes, según corresponda, todas las sesiones plenarias y de sus respectivas comisiones, así como las sesiones conjuntas. Las transmisiones por televisión mantendrán el esquema definido por Canal Congreso, o quien haga sus veces.

CAPÍTULO IV

Transparencia en la designación de ponentes y en los informes de conciliación

Artículo 15. Adiciónese un inciso final al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el cual tendrá la siguiente redacción:

Artículo 150. ***Designación de ponente.*** La designación de los ponentes será facultad de la Mesa Directiva de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo.

Cuando un proyecto de acto legislativo o de ley sea presentado por una bancada, esta tendrá derecho a designar el ponente, o por lo menos uno de los ponentes cuando la ponencia sea colectiva.

Cuando la ponencia sea colectiva la Mesa Directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes.

En la selección de ponentes y coordinadores ponentes el presidente de la respectiva comisión deberá observar los principios de igualdad, imparcialidad y proporcionalidad a fin de que todos los miembros de la comisión legislativa puedan ejercer dicha actividad de forma equitativa dentro de la distribución que se haga, igual por las respectivas bancadas que tengan asiento en cada comisión. Cada comisión podrá establecer mecanismos de selección aleatoria para la designación de ponencias y coordinaciones de ponentes.

Artículo 16. Adiciónese el artículo 188A de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 188A. ***Informes de conciliación.*** Los miembros de la Comisión de Conciliación deberán presentar un informe a la Plenaria de la Cámara a la que pertenezcan. Dicho texto solo podrá ser sometido a consideración cuando haya transcurrido por lo menos un (1) día después de su publicación en la ***Gaceta del Congreso*** y en los sitios web del Senado y la Cámara de Representantes. Cuando el proyecto a conciliar tenga cincuenta (50) o más artículos, solo podrá ser sometido a consideración cuando hayan transcurrido por lo menos dos (2) días después de su publicación en los medios antes mencionados.

En el trámite de la conciliación no se podrán incluir proposiciones negadas ni temas no aprobados en segundo debate por las plenarias de senado o cámara de

representantes y deberá, previa presentación de motivos y ponderaciones pertinentes, ceñirse al articulado definido previamente por alguna de las dos cámaras sin modificar o incluir disposiciones adicionales a las ya debatidas en cada una de ellas.

En este informe se deberá hacer una relación sucinta de cada uno de los artículos conciliados, la forma como se resolvieron las discrepancias, los temas debatidos, las personas que intervinieron, su hora de inicio y finalización, la votación nominal y pública respecto de los artículos objeto de conciliación.

CAPÍTULO V

Implementación de los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso de la ciudadanía

Artículo 17. Para el cumplimiento del presente título, y en lo no previsto por esta ley, las Mesas Directivas de cada Cámara tendrán la facultad de expedir reglamentos, con el fin de garantizar su plena implementación.

TÍTULO II

INASISTENCIA DE LOS CONGRESISTAS A LAS SESIONES

Artículo 18. Adiciónese dos incisos al artículo 89 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 89. ***Llamada a lista.*** Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional. En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.

Para el llamado a lista podrá emplearse por el Secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la Corporación.

Quince (15) minutos antes de completar la primera hora de sesión se debe verificar uninominalmente que haya quórum decisorio. El mismo procedimiento se realizará quince (15) minutos antes de completar la cuarta hora de sesión. No contestar el llamado a lista en alguna de estas dos (2) ocasiones se considerará inasistencia a la sesión.

En caso de que la sesión dure menos de cuatro (4) horas y la misma se levante por falta de quórum decisorio, aquellos Congresistas que no respondieron el llamado a lista incurrirán en inasistencia.

Artículo 19. La presente ley rige a partir de los seis (6) meses siguientes a su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Por la Cámara de Representantes

Angélica Lozano
Representante por la Cámara
Partido Verde

Por el Senado

Claudia López
Senadora de la República
Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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 por medio de la creación del deber de transparencia legislativa el cual implica la rendición de cuentas y el reporte de actuaciones realizadas en razón a sus funciones. Articula la transparencia legislativa con los canales de comunicación del Congreso y les otorga a los secretarios generales el deber de publicar de manera diligente en la página web del Congreso información de interés público relacionada con la gestión y función de los Congresistas.

Adicionalmente, establece un mecanismo de llamado a lista para verificar la asistencia de los Congresistas a las sesiones, e incorpora en cabeza del Presidente de cada una de las Corporaciones y los Presidentes de cada Comisión Constitucional, el deber de solicitar al Consejo de Estado el inicio del proceso de pérdida de investidura correspondiente cuando un Congresista complete seis inasistencias injustificadas.

3. **Marco constitucional y legal en materia de transparencia**

La Constitución Política, en su artículo 2°, instaura 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 y 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 económi-

cos 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.

4. **Marco constitucional y legal en materia de rendición de cuentas**

"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.

5. **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, esta 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"[1].

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[2]. 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[3].

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 de manera más eficaz y en muchos casos, evita que los servidores públicos cometan actos de corrupción, ya que se sienten "observados"[4].

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[5].

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

---

1 María Rubiños Gil. La transparencia, la comunicación y la confianza en las instituciones públicas: los casos comparados de la Freedom of Information Act en el Reino Unido y la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información en España. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Santiago de Compostela, septiembre 2014.

2 Integrity in Public Procurement GOOD PRACTICE FROM A TO Z. OECD 2007 DEFINING AN ADEQUATE FRAMEWORK FOR INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT.

3 Ladipo, O. et al. 2009. Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean: Revitalizing. Reforms in Financial Management and Procurement. World Bank, Washington, DC.

4 La transparencia y el acceso a la información como herramientas para enfrentar la corrupción. ella evidencias y lecciones desde América Latina. 2013.

5 Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción – Colombia. Quinto Informe. 2015.

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.

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.

6. **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"[6]. Por lo tanto, es necesario contar con legislación que haga prioritario la gestión de páginas web completas, actualizadas y con una 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 revisar la misma información que encontraría en las páginas web.

7. **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"[7]. Asimismo, la Organización de Estados para la Cooperación y del Desarrollo (OECD) en su informe para la gobernabilidad del año 2013[8] 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[9], 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.

---

6 Ibíd.

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). Modernizar el Congreso para Fortalecer la Democracia. Uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como herramienta de transparencia y visibilidad del Congreso. Fernando Segura Unesco (2005). Guía de democracia electrónica local. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p.

8 OECD (2013), Colombia: Implementing Good Governance, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

9 Ibíd.

• 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 cumplimiento de obligaciones propias de su investidura[10], 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[11] 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.

8. **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 IV 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 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).

• 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.

10. **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.

Es importante que exista un sistema de información de la gestión que sea individualizada, 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 le permitiría a los ciudadanos evaluar la gestión de los congresistas sobre una base informada de su trabajo.

9. **Transparencia en las elecciones realizadas por el Congreso o alguna de sus C**ámaras

• Publicación de candidatos

Es responsabilidad del Congreso realizar elecciones claras, transparentes y consecuentes con el alto grado de responsabilidad encargado a los funcionarios que elige. Razón por la cual este proyecto propone la adopción de algunos criterios mínimos para que los procesos de elección realizados al interior del Congreso cumplan condiciones de publicidad, transparencia y participación que aseguren la idoneidad de los funcionarios electos.

---

[10] Constitución Política, artículo 133. Ley 5ª de 1992, artículo 263.

[11] Caso Herrera-Ulloa vs. Costa Rica No. 12367 (IACtHR, 2 July 2004) par 129; Caso Ricardo Canese V. Paraguay Petición número 12032 de 1998.

En primer lugar se propone que previo a la elección se realice la publicación de los nombres de los candidatos y sus documentos de acreditación por treinta (30) días en medios físicos y virtuales, esto acompañado de un mecanismo para que los ciudadanos puedan formular observaciones sobre los candidatos y sus documentos de respaldo.

Este mecanismo de publicación tiene en cuenta que las veedurías ciudadanas desempeñan un papel fundamental para asegurar elecciones con un alto grado de competitividad basada en el mérito, su adopción facilitaría recibir perspectivas independientes al Gobierno, la rama judicial y los partidos políticos, las cuales pueden advertir de manera previa sobre situaciones relevantes para decidir sobre la aspiración de los postulados, muchas de las cuales no podrían ser conocidas de otra forma.

La necesidad de mecanismos para la expresión de las inquietudes ciudadanas es además un parámetro adoptado por el derecho internacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre las garantías para la independencia de las y los operadores de justicia en la región, recomienda la adopción de estos procedimientos de la siguiente manera: *"Asimismo, en muchas ocasiones, no se previene en los procedimientos la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a las candidatas y candidatos y de expresar sus inquietudes en relación con un determinado candidato, favoreciéndose la discrecionalidad por parte de las autoridades encargadas de tales procesos"*[12].

Por otra parte, es fundamental que el procedimiento de participación contemple un efecto práctico que incentive la formulación de inquietudes y garantice un adecuado aprovechamiento de la colaboración ciudadana, razón por la cual se propone que las comunicaciones recibidas tengan que ser contestadas por la comisión de acreditación lo cual da garantía de que estas sean tenidas en cuenta. No obstante lo anterior, es necesario prevenir la obstaculización o dilación injustificada de las elecciones, lo cual se da con un procedimiento reglado que estipula que el ciudadano objetante debe identificarse plenamente y presentar sus objeciones únicamente sobre los requisitos para ocupar el cargo y los documentos que respaldan las candidaturas, descartando de plano las comunicaciones que no llenen estas condiciones.

El procedimiento actual también padece de defectos estructurales en cuanto escaso tiempo en el que usualmente se realizan las diferentes elecciones y en consecuencia muy poco espacio y tiempo para la participación y veeduría ciudadana. Este es un elemento de relevancia sustancial ya que para desarrollar un debate profundo con la participación de la opinión pública se debe otorgar una oportunidad razonable para el análisis de documentos, claro está, sin que esto implique la dilación injustificada de nombramientos necesarios, razón por la cual el presente proyecto propone un término perentorio de 30 días para la publicación y recepción de comunicaciones de todos los candidatos, término reducido a 15 días en el caso de la elección del Contralor General, espacio durante el cual se puede dar un debate útil para aumentar la calidad de las elecciones.

En conclusión, el presente proyecto formula garantías para un sistema de elecciones adecuado, basado en la meritocracia, la apertura y participación ciudadana para la elección de funcionarios idóneos e independientes así como la adopción de parámetros para disminuir el alto grado de discrecionalidad y bajo de transparencia existente en las elecciones que realiza el Congreso, mediante la adopción de paramentos propios del derecho internacional que atienden a estándares de publicidad, participación y efectividad.

• Audiencia previa a la elección

Los funcionarios elegidos por el Congreso deciden asuntos de alta relevancia nacional, sobre los cuales es trascendente realizar un profundo debate sobre las calidades de quienes pretenden ocupar estos cargos, lo cual es posible mediante la incorporación de un mecanismo permanente de audiencias públicas en el que se asegure la participación de los partidos políticos y la ciudadanía.

Vale destacar que la academia ha sostenido sobre la elección de los Magistrados de la Corte Constitucional y sus responsabilidades que: *"es urgente profundizar el debate y que cada uno de los involucrados se haga públicamente*[13] *responsable por su papel en el proceso. De igual manera que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado: ¿para fortalecer la independencia de las y los operadores de justicia que integrarán los más altos puestos dentro del Poder Judicial, Fiscalía o Defensoría Pública, resulta conveniente incluir la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo"*[14]. En ambos se destaca la necesidad de audiencias abiertas a la participación e indagación sobre los candidatos.

El presente proyecto propone que antes de cualquier elección el Presidente de la Cámara respectiva o del Congreso, tenga que convocar a una audiencia pública con todos los candidatos al mismo cargo en la que expondrán sus calidades para ser elegido, responderán un cuestionario enviado previamente y las preguntas que formulen los Congresistas y la ciudadanía durante la audiencia. Propuesta que permitiría que se desarrolle una discusión amplia y participativa que aumentaría la competitividad basada en los méritos demostrables, así como la calidad de la información sobre los candidatos entregada a la ciudadanía, lo cual permitiría conocer de

---

12 Inter-American Commission on Human Rights. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. v.; cm. (OEA documentos oficiales; OEA/Ser.L) ISBN 978-0-8270-6088-3.

13 Helena Alviar García. Universidad de los Andes. La necesidad del debate público. Agosto 18 de 2007.

14 Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los Magistrados y Abogados, Leandro Despouy. Adición. Informe preliminar sobre la misión al Ecuador. E/CNA/2005/60/AddA, 29 de marzo de 2005, párr. 5; Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los Magistrados y Abogados, Leandro Despouy, A/HRC/ll/41, 24 de marzo de 2009, párr. 31. En el mismo sentido, Naciones Unidas.

primera fuente el perfil de los candidatos y sus posturas técnicas sobre el cargo que pretenden desempeñar.

10. **Inasistencias a las sesiones**

El presente proyecto de ley tiene como objetivos sancionar la inasistencia de los congresistas a sus respectivas sesiones. En este sentido, el proyecto incluye una modificación al artículo 89 de la Ley 5ª de 1992 estableciendo que durante las sesiones se harán varios llamados a listas para la verificación de quórum y en aquellos casos en que no se conteste el llamado a lista en dos ocasiones, se considerará inasistencia a la sesión.

11. Antecedentes al Proyecto de Ley Orgánica número de 2016, "por medio de la cual se reforma la Ley 5ª de 1992 para establecer mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y verificación de la asistencia en el Congreso de la República".

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:

a) Por el Senado de la República: Claudia López, Hernán Andrade, Carlos Fernando Galán y Armando Benedetti;

b) 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. A pesar de lo anterior, el proyecto se archivó por tránsito de legislatura.

Por lo tanto, en esta nueva legislatura se insistió y se volvió a presentar el Proyecto de Ley de Transparencia el día 26 de julio. Se asignaron como ponentes para primer debate a los siguientes Representantes: Angélica Lozano, Pedrito Tomás Pereira, Samuel Hoyos, Abraham Jiménez López, Germán Navas Talero, Leopoldo Suárez, Fernando de la Peña Márquez y a Jaime Buenahora. El proyecto tuvo debate el día 13 de septiembre, sin embargo, no fue aprobado por falta de quórum.

Cordialmente,

Por la Cámara de Representantes

Angélica Lozano
Representante por la Cámara
Partido Verde

Por el Senado

Claudia López
Senadora de la República
Alianza Verde

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de septiembre de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Ley número 152 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Angélica Lozano Correa*; honorable Senadora *Claudia López Hernández*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 104 de 2016 Cámara,** ***por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones,*** en los siguientes términos:

1. **Trámite legislativo**

El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes de mi autoría y del honorable Representante Óscar Hurtado, en diciembre de 2015, siendo archivado por Ley 5ª de 1992 artículo 190. Fue presentado nuevamente el 16 de agosto de 2016. El 13 de septiembre de 2016 fui designado como ponente para primer debate de este proyecto por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes.

2. **Objeto y contenido del proyecto**

La iniciativa sometida a estudio que cuenta con seis (6) artículos, de mi autoría y del Representante Óscar Hurtado, pretende que la nación se vincule a la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación

del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia, autorizando las apropiaciones presupuestales requeridas para cofinanciar y concurrir en obras que redunden en el mejoramiento de la vida de la Comunidad de San Jerónimo, dichas obras corresponden a:

1. Ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura "Gustavo Vásquez".

2. Ampliación, dotación y mejoramiento del Hospital "San Luis Beltrán".

3. Mejoramiento de 400 viviendas en el área urbana y rural del municipio de San Jerónimo.

4. Terminación de la Unidad Deportiva San Jerónimo.

3. **Marco Constitucional y Jurisprudencial**

Analizado el texto del proyecto de ley que nos ocupa y su respectiva exposición de motivos, se puede establecer que la iniciativa se encuentra dentro del marco de lo preceptuado por nuestra Carta Política a través de los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 con excepción de las contempladas en los 3 numerales, las cuales prevén las excepciones a la prohibición Constitucional de que no habrá rentas de destinación específica; normas Constitucionales que hacen referencia a las competencias que posee el Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de ambas Cámaras legislativas para presentar proyectos de ley y/o de acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En este mismo orden de ideas, la Corte Constitucional ha reiterado:

Frente al análisis del impacto fiscal de las normas, el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, resaltó:

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE ORDENE GASTO O DECRETE BENEFICIO-Exigencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la ***Gaceta del Congreso****.*

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTOS DE LEY QUE GENEREN GASTO PÚBLICO-Requisito cuyo cumplimiento está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público/**ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTOS DE LEY QUE GENEREN GASTO PÚBLICO-**Incumplimiento no invalida el proceso legislativo ni la ley/**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-**Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo.

Ha señalado la Corte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, es el principal responsable del cumplimiento de tal requisito, y el incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente.

Esta corporación se ha pronunciado reiteradamente en relación con la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos y ha sostenido que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno, señalando que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, y que al Gobierno le corresponde decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, razón por la cual lo que no puede hacer el Congreso al decretar un gasto, es ordenar de manera imperativa al Gobierno la realización de traslados presupuestales para el cubrimiento de los respectivos recursos. (Negrilla fuera de texto).

La realización de obras en entidades territoriales a través del sistema de cofinanciación no vulnera norma constitucional ni orgánica.

Esta corporación ha señalado que las autorizaciones otorgadas por el Legislador al Gobierno nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas, y no violan el artículo 151 Superior, cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación[1].

En Sentencia proferida por el Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, podemos destacar:

"(…) *La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo,* ***le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias***

[1] Sentencia C-286 de 2009. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda (…)". (Negrilla fuera de texto).[2].

Por su parte el artículo 339 de la Constitución Política, establece que el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional el cual contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, base que sustenta el fin primordial de esta iniciativa en la búsqueda de hacer explícita la necesidad de inversión en un ente territorial específico, análisis que considerará la administración central.

En este mismo orden de ideas, el artículo 341 de la Constitución Política, establece que el Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo.

Razón por la cual, las normas de orden constitucional anteriormente citadas demandan el análisis económico frente a la participación de los entes territoriales y las competencias en la elaboración de la inversión y el gasto público por parte del Gobierno nacional en las regiones, fin primordial de esta iniciativa.

4. **Marco legal**

En armonía con la Constitución Política de Colombia, el proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 "*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*", establece:

"**Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso****.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Los primeros tres incisos en mención, deben ser entendidos como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

En lo relacionado con la ejecución de presupuesto, el artículo 68 del Decreto número 111 de 1996, prevé:

*"**Artículo 68.** No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrado en el banco nacional de programas y proyectos.*

Los órganos autorizados para cofinanciar, mencionados en la cobertura de esta ley orgánica, cofinanciarán proyectos, a iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciadores o a través de aquellas.

Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que le corresponda.

(…)".

Así cada entidad dentro del marco de la autonomía que le corresponde, podrá priorizar los recursos aprobados en la ley anual de presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Razón por la cual esta iniciativa cumple no solo con las disposiciones de carácter constitucional referidas a la importancia de estas obras para la comunidad del municipio de San Jerónimo.

Proposición

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicito a los honorables Representantes de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 104 de 2016 Cámara,** ***por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*****,** con su respectivo texto propuesto para primer debate.

De los Honorables Representantes,

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

[2] Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación se vincula a la celebración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo, en el departamento de Antioquia, a celebrarse el 22 de febrero de 2016, y rinde un sentido homenaje a los hombres y mujeres San Jeronimitas que han hecho de este municipio una tierra próspera y pujante.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 339 y 341 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2002, autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias, que a través del sistema Nacional de Cofinanciación, permitan ejecutar y entregar al servicio de la Comunidad San Jeronimeña las siguientes obras de infraestructura de interés público:

1. Ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura "Gustavo Vásquez".

2. Ampliación, Dotación y mejoramiento del Hospital "San Luis Beltrán".

3. Mejoramiento de 400 viviendas en el área urbana y rural del municipio de San Jerónimo.

4. Terminación de la Unidad Deportiva San Jerónimo.

Artículo 3º. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la nación, el municipio de San Jerónimo y/o el departamento de Antioquia.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5º. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CONTENIDO

Gaceta número 800 - Viernes, 23 de septiembre de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Págs.

Proyecto de ley orgánica número 152 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 5ª de 1992 para establecer mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y verificación de la asistencia en el Congreso de la República 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 104 de 2016 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones 10

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2016