



Bogotá D.C, 30 de abril de 2024

Honorable Senador
Alejandro Vega Pérez
Vicepresidente
Comisión Primera Senado

Referencia: Ponencia primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria No. 273 de 2024 Senado - 157 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se promueve una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Congreso de la República y la ciudadanía, se establecen mecanismos para informar, explicar y dar a conocer la gestión de los Congresistas, y se dictan otras disposiciones”.

Respetado vicepresidente,

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Senado al Proyecto de Ley Estatutaria No. 273 de 2024 Senado - 157 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se promueve una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Congreso de la República y la ciudadanía, se establecen mecanismos para informar, explicar y dar a conocer la gestión de los Congresistas, y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

Germán Alcides Blanco Álvarez
Senador
Partido Conservador



Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Senado del Proyecto de Ley Estatutaria No. 273 de 2024 Senado - 157 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se promueve una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Congreso de la República y la ciudadanía, se establecen mecanismos para informar, explicar y dar a conocer la gestión de los Congresistas, y se dictan otras disposiciones”.

Trámite

El Proyecto de Ley Estatutaria No. 157 de 2023 Cámara fue radicado el 23 de agosto de 2023, siendo sus autores los congresistas: Catherine Juvinao Clavijo, Germán Blanco Álvarez, David Andrés Luna Sánchez, David Ricardo Racero Mayorca, Julio César Triana Quintero, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Andrés David Calle Aguas, Alejandro García Ríos, Daniel Carvalho Mejía, Carolina Giraldo Botero, Duvalier Sánchez Arango, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Juan Sebastián Gómez Gonzáles y Cristian Danilo Avendaño Fino.

El Proyecto de Ley Estatutaria fue publicado en la Gaceta del Congreso 1189 de 2023 y el día 08 de septiembre de 2023, el proyecto fue recibido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 12 de septiembre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes en primer debate a las Honorables Representantes a la Cámara Catherine Juvinao Clavijo, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Piedad Correal Rubiano, Ana Paola García Soto, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Pedro José Suárez Vacca, Diógenes Quintero Amaya, Hernán Darío Cadavid Márquez, Luis Alberto Albán Urbano y Marelen Castillo Torres.

El 08 de noviembre de 2023 la iniciativa se consideró y aprobó en primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Se reiteraron lo ponentes y el proyecto fue aprobado en segundo debate Cámara el 16 de abril del 2024.

El 17 de abril es remitido al Senado de la República, donde se le asigna el número 273 de 2024 Senado y el 23 de abril es designado como ponente único el senador Germán Blanco Álvarez.

Objeto

El presente proyecto de ley estatutaria tiene por objeto promover una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Congreso de la



República y la ciudadanía, estableciendo mecanismos para informar, explicar y dar a conocer la gestión de los Congresistas.

Naturaleza del proyecto

A tratarse de forma directa las instituciones y mecanismos de participación ciudadana para el control de las funciones ejercidas por los congresistas, de acuerdo con el artículo 205 de la ley 5 de 1992, el presente proyecto debe ser tratado como estatuario. Trámite que se ha respectado por su paso en la Honorable Cámara de Representantes.

Trámite en la Honorable Cámara de Representantes

La ponencia de primer debate de la Honorable Cámara de Representantes se encuentra publicada en la gaceta 1411 de 2023 Cámara y la ponencia de segundo debate en la gaceta 1666 de 2023 Cámara. Allí se puede constatar la información respecto de su trámite. Adicionalmente del link del expediente digital de la Cámara de Representantes donde se observan las proposiciones y constancias durante el primer y segundo debate.

<https://www.camara.gov.co/rendicion-de-cuentas-congresistas>

Antecedentes legislativos

A partir de los resultados de la Consulta Popular Anticorrupción, el Ministerio del Interior radicó el proyecto de Ley 146 de 2018 Senado – 255 de 2018 Cámara, el cual establecía que los congresistas estaban obligados a reportar una serie de indicadores en sus informes de gestión y, además, disponía que la Dirección Administrativa y las Mesas Directivas debían mantener un registro de información actualizado de los indicadores de proyectos y votación de cada congresista.

Si bien dicho proyecto de ley fue aprobado durante su trámite legislativo, por medio de la sentencia C- 074 de 2021 la Corte Constitucional lo declaró inexecutable por vicios de procedimiento, particularmente por haberse configurado: i) Violación del principio de consecutividad, pues respecto de si las proposiciones y/o constancias deberían incluirse en el informe de gestión de los congresistas, no se pudo establecer con claridad si fue aprobado o negado; y ii) Violación del principio de publicidad, pues en la plenaria de la Cámara no se emplearon mecanismos de



publicidad suficientes para asegurar el conocimiento del texto aprobado por la plenaria de Senado.

Así mismo, pese a que el proyecto ha sido radicado con posterioridad al pronunciamiento del alto tribunal constitucional, ha sido archivado por vencimiento de términos, la última de ellas tuvo ocasión durante la legislatura 2022 – 2023, por medio del Proyecto de Ley Estatutaria No. 201 de 2022 Cámara, el cual tenía por objeto: i) establecer mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales; y ii) crear el Sistema Integral de Rendición de Cuentas y Transparencia del Congreso de la República.

De la iniciativa

A. Del paradigma del Gobierno Abierto al Estado Abierto

En la actualidad los Estados afrontan el inmenso reto de fortalecer y mejorar las instituciones públicas, procurando atender las necesidades ciudadanas y la provisión de servicios con transparencia, eficacia y oportunidad. En este contexto, el concepto de gobierno abierto surgió como un nuevo paradigma que sustenta la gestión pública en los pilares de transparencia, acceso a la información, colaboración y participación ciudadana.

Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el gobierno abierto se define como una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo¹. De otra parte, el Banco Mundial ha destacado que el Gobierno Abierto combina, primero, la transparencia, apertura y capacidad de respuesta del Gobierno en el lado de la oferta; y segundo, participación, seguimiento y opiniones de los ciudadanos y otros grupos de partes interesadas en el lado de la demanda.

De este modo, bajo este nuevo modelo de gobernanza la ciudadanía desempeña un rol central en el que su participación deja de ser esporádica, pasando a ser eje central por medio del involucramiento en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, se trata, en últimas, de fortalecer lo colectivo en el quehacer público:

¹ OECD. *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, 2017.



Los principios y prácticas de gobierno abierto son insumos que pueden utilizarse para ajustar a parámetros de colaboración entre actores, las distintas fases del ciclo de la gestión pública. De este modo, puede promoverse la participación activa de la ciudadanía en el proceso de producción de valor público. Asimismo, las acciones que persiguen la transparencia, el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la rendición de cuentas e innovación colaborativa, en los procesos de gestión pública, tienen como resultado el fortalecimiento del nuevo modelo de gobernanza planteado por el paradigma del gobierno abierto. En este sentido, puede decirse que existe una retroalimentación entre las fases del ciclo de la gestión pública y los principios y prácticas de gobierno abierto².

Lo cierto es que las grandes bondades del gobierno abierto, en términos de involucramiento de todos los actores y sectores de la sociedad en la gestión pública, así como en el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones, ha llevado a la construcción de una nueva arquitectura estatal y a su extensión a todas las ramas del poder público evolucionando hacia el concepto de Estado Abierto.

Precisamente, Colombia se ha adherido entre otros a la recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto³ de la OCDE, la Carta Internacional de Datos Abiertos y a la Alianza para el Gobierno Abierto, adoptando medidas como la Ley 1712 de 2014 *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*, y la Ley 1757 de 2015 *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, en donde se establece a la transparencia y al acceso a la información pública como derechos fundamentales, así como también se promovió la creación del Comité de Estado Abierto de Colombia. De igual manera, en el marco de la Alianza por un Gobierno Abierto, hasta la fecha, se han implementado 4 planes de Acción Nacionales de Gobierno y Estado Abierto, y, actualmente, se encuentra en proceso de elaboración el V Plan de Estado Abierto para Colombia⁴.

B. Parlamento Abierto: un modelo hacia la apertura legislativa

² COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*, 2018, p. 12.

³ OECD. *Recommendation (...) Ob. Cit.*

⁴ Vid. ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA. Planes de acción. Disponible en: <https://agacolombia.org/planes-de-accion/>



En la rama legislativa, los principios y postulados del Estado Abierto se han concretado a partir del concepto de Parlamento Abierto, un mecanismo o modelo de colaboración, innovación y co-creación entre los legisladores y la sociedad orientado a la apertura de los procedimientos parlamentarios, la implementación y uso de las nuevas tecnologías, la consolidación de una ética parlamentaria, así como la plena disposición al seguimiento y escrutinio de su labor por parte de la ciudadanía.

El concepto de Parlamento Abierto, entonces, se encuentra sustentado en cuatro pilares de la apertura legislativa:

- i) La transparencia y acceso a la información pública que, de un lado, consiste en el derecho de todo ciudadano a acceder a la información de los asuntos públicos, y, de otra parte, el deber estatal de garantizar el acceso a dicha información.
- ii) La rendición de cuentas entendida como un principio esencial del sistema democrático que tiene por objeto establecer canales de comunicación constante entre los parlamentarios y los ciudadanos para conocer, vigilar y evaluar los resultados de su labor.
- iii) La participación ciudadana, como un pilar fundamental para fortalecer la confianza en las instituciones públicas y la representatividad por medio del involucramiento de la ciudadanía en espacios diferentes a las contiendas electorales.
- iv) La ética y la probidad como principios que deben orientar todas las actuaciones en el quehacer público, para preservar la legitimidad, confianza y credibilidad de las instituciones.

Particularmente, en Colombia tanto el Senado de la República como la Cámara de Representantes han procurado implementar estrategias que permitan avanzar en la materialización de los pilares de la apertura legislativa:

- En el año 2016, el Congreso de la República de Colombia formuló el Primer Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente “Construyendo un Congreso Abierto para la Paz”.
- En el año 2017, se formuló el Segundo Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente “De la mano de los colombianos”.
- En el año 2018, se formuló el Tercer Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente, con el fin de dar aplicación al principio de participación



ciudadana, siguiendo los Estándares de Participación y Co-creación de la Alianza para el Gobierno Abierto AGA.

- En el año 2019 se formuló el cuarto Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente.
- En el año 2020, se formula el Quinto Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente, con un especial énfasis en la participación ciudadana.
- En el año 2021 se formuló el Sexto Plan de Congreso Abierto y Transparente, el centro los esfuerzos en impulsar las nuevas tecnologías.
- En el año 2022 se formuló el Séptimo Plan de Congreso Abierto 2022- 2023, con el objeto de diseñar espacios de participación, en especial utilizando la tecnología, que garanticen la accesibilidad y transparencia de la información, incluyendo claros mecanismo de seguimiento y control a compromisos adquiridos, que den cuenta de la ejecución y cumplimiento de las actividades

Finalmente, es dable señalar que una parte de las obligaciones en materia de rendición de cuentas ya se encuentran contenidas en la Resolución 001 del 28 de abril de 2020 *“POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN No. 002 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2017 – REGLAMENTACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS CONGRESISTAS”* expedida por la Mesa Directiva de Congreso de la República; por tal motivo, el presente proyecto eleva a categoría legal las ya contenidas en la citada resolución, y otras adicionales, con el objeto de brindar mayor fuerza vinculante a la cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el congreso de la República y la ciudadanía, así como a los mecanismos para informar, explicar y dar a conocer la gestión de los Congresistas.

C. La rendición de cuentas como un pilar del Sistema democrático.

La rendición de cuentas, entendida como el sistema de normas y prácticas que rigen la relación entre quienes ocupan cargos de autoridad (titulares de deberes) y los destinatarios de las decisiones, ha sido considerada como una de las piedras angulares del sistema democrático. Se trata de un instrumento que ostenta una triple dimensión como: i) obligación que tienen quienes ocupan cargos de autoridad de asumir la responsabilidad de sus acciones y dar justificaciones a los ciudadanos sobre su gestión, así como ser sujetos a sanciones cuando su actuación no se ajuste a derecho; ii) responsabilidad que tienen quienes ocupan cargos de autoridad de ejercer su labor con apego estricto a las funciones y normas, por lo que la ciudadanía tiene la posibilidad de efectuar una evaluación transparente y objetiva de su conducta y las autoridades adquieren el deber ineludible de dar explicaciones sobre el ejercicio de sus funciones; y que por último iii) supone la existencia de



mecanismos destinados a verificar que los funcionarios públicos y las instituciones cumplen las normas que los regulan.

En este sentido, la Corte Constitucional ha destacado que la rendición de cuentas, fundamentada en los artículos 40, 103, 152 y 270 de la Constitución Política, como una manifestación del control al poder político desarrolla la democracia participativa en tanto permite la intervención directa del ciudadano en los asuntos que interesan a la colectividad, así como el control permanente al ejercicio de las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado⁵.

La Constitución Política, dentro de un marco jurídico “democrático y participativo”, ha buscado la promoción de mecanismos ciudadanos de vigilancia y control de la gestión pública (...). El alcance de este derecho se debe armonizar con lo previsto en el artículo 3 Superior, conforme al cual la soberanía reside en el pueblo y se ejerce de forma directa o por medio de sus representantes⁶.

Conforme a lo anterior, fue proferida la Ley 1757 de 2015 con el objeto de incentivar, promover y garantizar la actuación de la ciudadanía en el seguimiento de la gestión estatal y de la administración de los recursos públicos. A su vez, el Departamento Administrativo de la Función Pública señala en su Guía sobre el Control Social que este derecho permite a la ciudadanía, de manera individual o colectiva, velar por que se cumplan los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, e imparcialidad. Para ello, se asignaron deberes ineludibles a las entidades públicas, de manera que le brinden el apoyo requerido a los ciudadanos que ejercen esta prerrogativa, de manera que ese derecho se haga efectivo y sus observaciones e intereses tengan respuesta en las entidades del Estado mediante mecanismos de recepción y atención a sus peticiones, observaciones y propuestas de mejora⁷.

En los regímenes democráticos todos los funcionarios públicos, sin importar la función que desempeñen o su jerarquía, se encuentran sujetos a desempeñarse en favor del

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C- 074 de 2021. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015. M.P.: Mauricio González Cuervo.

⁷ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Guía de diálogo social para el control social y su articulación con el Sistema de Control Interno Institucional*, 2021. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/36216034/consulta-documento-guia-para-dialogo-social-control-interno-y-social.pdf>.



bien común y a que su labor responda a los estándares constitucionales y legales. Como expresión de los rasgos democráticos, el conjunto de las autoridades públicas del Estado debe desempeñarse de manera transparente y abierta hacia la ciudadanía, es decir, atender debidamente la obligación de rendir cuentas sobre sus acciones. En este escenario, el Poder Legislativo en términos de rendición de cuentas, tiene una doble calidad, como agente y sujeto de la rendición, es decir, un ente que vigila y controla al ejecutivo, al tiempo que debe estar sujeto al control ciudadano.

D. Déficit de legitimidad del Congreso de la República

En la actualidad, el Congreso de la República padece una grave crisis de credibilidad y legitimidad por parte de la ciudadanía. Es así como en la última encuesta INVAMER de junio de 2023, la opinión desfavorable respecto al Congreso estaba en un 55,2%; mientras que, según la encuesta Pulso País de Datexco de junio de 2023, la imagen desfavorable del Congreso se encontraba en un 69%. Es más, el Barómetro de las Américas en 2021 indicó que se ha dado un aumento constante de las personas que toleraría no justificaría que el presidente cierre un Congreso, pasando de 14% en 2010 a 30% en 2021⁸.

Por esta razón, adoptar medidas encaminadas a promover una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Congreso de la República y la ciudadanía, resulta ser de capital importancia en el proceso de dotar de una mayor confianza y legitimidad ciudadana la labor desempeñada por las instituciones públicas y, en particular, por el Congreso de la República.

Contenido del Proyecto

El proyecto consta de 9 artículos, distribuidos con la siguiente temática:

- Objeto.
- Rendición de cuentas de los congresistas
- Deberes del congresista (Respecto de rendir cuentas a la ciudadanía)
- Informe de gestión del Congresista
- Contenido del informe de gestión
- Convocatoria de espacios de dialogo público
- Espacios de dialogo público promovido por las bancadas
- Uso de recursos propios

⁸ ZECHMEISTER, E.; LUPU, Noam. *El pulso de la democracia. Vanderbilt University. LAPOP*, 2021, p. 14.

- Vigencia

Impacto fiscal

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”, dispone en su artículo 7 que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito...”, se tiene entonces que el presente proyecto no conlleva a un gasto o impacto fiscal. Cabe destacar que lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 4 el cual al permitir un acceso libre a los congresistas en los medios de comunicación públicos no conlleva un aumento del presupuesto de tales entidades, sino una habilitación para que el congresista pueda explicar su informe de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Conflicto De Intereses

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) *la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular*”⁹.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “*Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente*”.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento¹⁰ De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de Ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibídem: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria No. 273 de 2024 Senado - 157 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se promueve una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Congreso de la República y la ciudadanía, se establecen mecanismos para informar, explicar y dar a conocer la gestión de los Congresistas, y se dictan otras disposiciones”, conforme al texto aprobado en segundo debate por la Honorable Cámara de Representantes



Germán Alcides Blanco Álvarez
Senador
Partido Conservador

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).