Bogotá D.C., 21 de agosto de 2019

Doctor

**JUAN CARLOS LOSADA VARGAS**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

La Ciudad

**Asunto:** Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto Ley 039 de 2019 Cámara “Por medio del cual se establecen condiciones de Transparencia y Acceso a la Información de la Actividad Congresional”.

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos remitir a su Despacho el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley **039 de 2019 - Cámara, “Por medio del cual se establecen condiciones de transparencia y acceso a la información de la actividad congresional”**, con el fin que se ponga a consideración para discusión de la Honorable Comisión.

Cordialmente,

**GABRIEL JAIME VALLEJO CH. NILTON CÓRDOBA MANYOMA**

Coordinador Ponente Coordinador Ponente

**ERWIN ARIAS BETANCUR BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**

Ponente Ponente

**JORGE ELIÉCER TAMAYO M. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Ponente Ponente

**JUANITA MARÍA GOEBERTUS E. CARLOS GERMÁN NAVAS T.**

Ponente Ponente

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY 039 DE 2019 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN CONDICIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONGRESIONAL”.**

De conformidad con el encargo impartido se somete a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el informe de ponencia negativa para el primer debate del Proyecto de Ley No. 039 de 2019 – Cámara-, “Por medio del cual se establecen condiciones de Transparencia y Acceso a la Información de la Actividad Congresional”.

Para llevar un orden, esta ponencia tiene el siguiente contenido:

1. Antecedentes del Proyecto y trámite de la iniciativa.
2. Objeto y contenido del Proyecto.
3. Observaciones recibidas para la elaboración de la Ponencia.
   1. Observaciones de la Secretaría General de Cámara de Representantes y la Secretaría General del Senado de la República, al Proyecto de Ley de la referencia.
4. Consideraciones de los Ponentes.
5. Proposición.
6. **ANTECEDENTES DEL PROYECTO Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA.**

El veintitrés (23) de julio de 2019 fue radicado el presente proyecto de Ley ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el Honorable Representante a la Cámara del Departamento de Santander, Edwing Fabián Díaz Plata. Dicho proyecto fue publicado en la gaceta del Congreso 667 del veintiséis (26) de julio de 2019, y fue asignado para su estudio y trámite a la Comisión Primera de Cámara de Representantes, en donde fue recibido el dos (2) de agosto de 2019.

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, de conformidad con el Acta No. 002 de la Mesa Directiva de la Comisión y con base en el artículo 150 de la Ley 5ta de 1992, fueron designados como ponentes para primer debate los Honorables Representantes Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Erwin Arias Betancur, Nilton Córdoba Manyoma, Buenaventura León León, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Luis Alberto Albán Urbano, Juanita María Goebertus Estrada y Carlos Germán Navas Talero.

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley que nos ocupa, tiene como objeto fortalecer el acceso ciudadano en condiciones de oportunidad y transparencia a la información producida en el Congreso de la República. En este sentido, busca aterrizar a nivel congresual la política de datos abiertos a través de la incorporación de líneas guías de política pública, basadas en los aportes de la Sunlight Foundation.

La iniciativa se encuentra estructurada en once (11) artículos, a saber:

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo** | **Contenido** |
| Artículo 1. | Objeto del Proyecto. |
| Artículo 2. | Normatividad complementaria. |
| Artículo 3. | Presentación individual de la actividad de los Congresistas en los Portales oficiales del Senado de la República y Cámara de Representantes; y regulación del contenido mínimo de la información a presentar. |
| Artículo 4. | Inventario de las actuaciones del Congreso de la República. |
| Artículo 5. | Exclusión del inventario de las actuaciones del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 2 de la ley 1581 de 2012. |
| Artículo 6. | Formato abierto para proveer la información. |
| Artículo 7. | Regulación de las condiciones del acceso a la información. |
| Artículo 8. | Término para reportar la actividad congresional. |
| Artículo 9. | Establecimiento de faltas disciplinarias. |
| Artículo 10. | Tipo de tecnología a utilizar y término para su implementación. |
| Artículo 11. | Vigencia y derogatorias. |

1. **OBSERVACIONES RECIBIDAS PARA LA ELABORACIÓN DE LA PONENCIA.**
   1. *Observaciones de la Secretaría General de Cámara de Representantes y la Secretaría General del Senado de la República, al proyecto de Ley de la referencia.*

El Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL de conformidad con la exposición de motivos del proyecto de ley recalca que la iniciativa se concentra en el desarrollo de aplicaciones digitales, el acceso de la información confiable a los ciudadanos y la implementación de mecanismos de gobierno abierto.

Si bien el fundamento central de la iniciativa es la Ley 1581 de 2012, una observación importante y a tener presente es que el Proyecto de Ley toma apartes del Documento CONPES 3920/2018, de forma literal o transliteral, como sustento teórico y justificativo.

De igual forma lo propuesto en el articulado ya se encuentra desarrollado en diferentes normas reconocidas en la exposición de motivos del Proyecto de Ley y otras que no son mencionadas en los mismos , sin embargo , y a manera de resumen, se traen a colación:

* **Ley 5 de 1992:** El artículo 4 del proyecto de ley establece la ley 5 de 1992 como marco del inventario de las actuaciones que serán susceptibles de establecer como parte de la estrategia de transparencia.

Al respecto, la Ley 5 en su artículo 47 determina los deberes de la Secretaría General para ambas cámaras. Así, el citado artículo establece que las secretarías generales deben:

*“2. Llevar y firmar las actas debidamente.*

*4. Informar sobre los resultados de toda clase de votación que se cumpla en la corporación.*

*6. Informar regularmente al Presidente de todos los mensajes y documentos dirigidos a la corporación, y acusar oportunamente su recibo.*

*7. Mantener organizado y actualizado un registro de entrega y devolución de los documentos y mensajes enviados a las respectivas comisiones.*

*8. Coordinar la grabación de las sesiones plenarias y vigilar la seguridad de las cintas magnetofónicas y las actas.*

*9. Entregar a su sucesor, por riguroso inventario, todos los documentos, enseres y demás elementos a su cargo.*

*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”.*

Igualmente, el artículo 36 establece que: “El Congreso pleno, el Senado y la Cámara de Representantes tendrán un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos, denominado Gaceta del Congreso. Los Secretarios de las Cámaras serán los directores de las secciones respectivas”.

* **Ley 1828 de 2017:**Establece el Código de Ética y Estatuto del Congresista. El artículo 8 de la citada ley, “Deberes del Congresista” establece en el literal j. determina como deber de todos los Congresistas*:*

*'j) Rendir cuentas a la ciudadanía de las acciones relacionadas con las obligaciones y responsabilidades Congresionales, por medio de un informe de gestión anual el cual contendrá la información legislativa que las Secretarías de cada Comisión y las secretarías de cada Cámara certifican, así como la gestión individual de cada congresista. Lo anterior, conforme a la reglamentación que expida la Mesa Directiva del Congreso de la República.*

* **Ley 1147 De 2007**Esta ley crea la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República, y hace parte integrante de la ley 5 de 1992. Al respecto, esta norma establece en su artículo 14 que*:*

*“****Las Secretarías Generales y las Secretarías de las Comisiones del Senado de la República y la Cámara de Representantes actualizarán diariamente la información legislativa –estado de proyectos, actas de plenaria y comisión, audiencias públicas, foros, mesas de trabajo****– en las páginas de internet del Congreso para que la Unidad de Atención Ciudadana tenga acceso oportuno y veraz del acontecer legislativo, de conformidad con el numeral 10 del artículo 47 y el artículo 50 de la Ley 5ª de 1992. PARÁGRAFO 1o. La actualización en la página de Internet con la información de la actividad legislativa de las comisiones es responsabilidad del Secretario de cada Comisión. PARÁGRAFO 2o. Los Congresistas presentarán un informe legislativo quince (15) días después de culminado cada período legislativo, que contendrá los proyectos de los cuales fueron autores y ponentes; los debates adelantados; audiencias públicas, foros y mesas de trabajo realizadas. Estos informes se colocarán en las páginas de Internet del Congreso y se remitirán a la Unidad de Atención Ciudadana[[1]](#footnote-1).*

* **Ley 1952 DE 2019:** Establece el nuevo Código Disciplinario, el cual establece como parte de los deberes consagrados en el artículo 38, numeral 6 *“Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos” Subrayado propio).*

Igualmente, prevé en los numerales 37 y 38 del citado artículo:*“37. Publicar en la página web de la respectiva entidad, los informes de gestión, resultados, financieros y contables que se determinen por autoridad competente, para efectos del control social de que trata la Ley 489 de 1998 y demás normas vigentes” y “38. Crear y facilitar la operación de mecanismos de recepción y emisión permanente de información a la ciudadanía, que faciliten a esta el conocimiento periódico de la actuación administrativa, los informes de gestión y los más importantes proyectos a desarrollar” (Subrayado propio).*

De igual forma el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL expuso un análisis sensato del articulado, el cual se describe a continuación:

|  |
| --- |
| **ARTICULADO** |
| **ARTÍCULO 1:** El presente proyecto tiene como objeto fortalecer el acceso ciudadano en condiciones de oportunidad y transparencia a la información producida en el Congreso de la República. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 1:** En consideración del presente informe, la Ley 1828 de 2017, que establece el Código de Ética y Estatuto del Congresista, en su artículo 8, literal J, ya ha determinado el objeto del proyecto de ley, y ha determinado la obligación de la Mesa Directiva del Congreso de la República el procedimiento y contenido de la información. Para efectos de economía legislativa, se podría proponer modificaciones puntuales a la Resolución 002 del 26 de diciembre de 2017 “por medio de la cual se reglamenta la rendición de cuentas de los congresistas”. |
| **ARTICULO 2:**  En los aspectos no regulados explícitamente en el presente proyecto de ley el acceso a la información se regirá de acuerdo a las previsiones contenidas en la ley 1581 de 2002 y aquellas que la reformen o sustituyan. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 2:** Como se mencionó en el análisis normativo, la norma citada está mal referenciada en el articulado, y el objeto de la ley 1581 de 2012 no se refiere a la publicidad de datos abiertos por parte de las entidades públicas |
| **ARTICULO 3:** En los portales oficiales del congreso de la república; tanto cámara como senado se dispondrá de un enlace permanente en el portal de inicio que permita el acceso a la actividad congresional individual de los respectivos congresistas, la información será presentada de forma individualizada y será actualizada de forma semanal y deberá poder ser consultada en todo momento.  En cada perfil deberá ser posible consultar, como mínimo las siguientes actividades:  A. Registros de asistencia a las sesiones de comisión y plenarias  B. Excusas presentadas  C. Perfil del congresista vinculado a los datos reportados en el SIGEP  D. Declaración de impedimentos y conflictos de intereses  E. Proposiciones presentadas en el transcurso de los debates  F. Sentido del voto en debates de proyectos de ley  G. Proposiciones presentadas en plenaria |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 3:** Este artículo ya se encuentra desarrollado normativamente por la Ley 1828 de 2017 y la Ley 1147 de 2017. |
| **ARTICULO 4:** El Congreso De La República a partir de la vigencia de la presente ley iniciará la formulación de un inventario de todas las actuaciones que ejecuta el congreso de la república en el marco de la ley 5 de 1992 para ser reportadas al público de forma continua y con acceso permanente en un término que no excederá los dos años a partir de la vigencia de la presente ley. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 4:** Este artículo ya se encuentra desarrollado normativamente por la Ley 1147 de 2017 y por la Ley 1952 de 2019 |
| **ARTICULO 5:** Para la elaboración del inventario de los datos a hacer públicos se mantendrán las exclusiones contenidas en el artículo 2 de la ley 1581 de 2012 |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 5:** Las exclusiones mencionadas en el artículo se refieren a las bases para el tratamiento de datos personales. Los criterios de confidencialidad o secreto establecidas en la norma no incluyen la información sensible que se maneja en el congreso, por lo que no se ve pertinente su aprobación. |
| **ARTÍCULO 6:** El formato en el que se provee la información debe ser abierto de forma tal que el acceso al contenido no se encuentre limitado por el licenciamiento de un software específico o la titularidad del mismo. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 6:** Las exclusiones mencionadas en el artículo se refieren a las bases para el tratamiento de datos personales. Los criterios de confidencialidad o secreto establecidas en la norma no incluyen la información sensible que se maneja en el congreso, por lo que no se ve pertinente su aprobación |
| **ARTÍCULO 7:** El acceso a la información no dependerá de registros, tarifas límites de uso o ninguna otra barrera técnica o administrativa en el acceso o uso de los mismos. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 7:** Este artículo se considera innecesario, toda vez que la naturaleza de los datos públicos de acceso a la ciudadanía, se entienden como abiertos salvo las excepciones contempladas por la ley. |
| **ARTÍCULO 8:** Las actualizaciones en la actividad congresional se reportarán al portal en un término no superior a 5 días corrientes contados a partir de la fecha en la que se generó la actuación. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 8:** El plazo propuesto por la norma se considera limitado. En aras de la correspondencia administrativa debería estar regulado bajo los mismos tiempos que los que regulan un derecho de petición. Los días deberían ser hábiles, toda vez que la utilización de días corrientes implicará una sobrecarga administrativa para el congreso en uso de horas extra y contratación de nuevo personal para cubrir la exigencia normativa. |
| **ARTICULO 9:** La obstrucción activa o a causa de la omisión del deber funcional de forma dolosa o culposa del flujo continuo y veraz de la información emitida por el Congreso hacia la ciudadanía, constituye una falta disciplinaria grave en los términos de la ley 734 de 2002 o la que haga sus veces. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 9.** Como se mencionó, la norma citada fue derogada a partir del 1 de julio de 2021. la citada norma no incluye la política de datos abiertos como una falta grave o gravísima, aunque determina que el flujo de información y la respuesta de los funcionarios públicos se hacen parte de las actuaciones respectivas. |
| **ARTÍCULO 10:** Para el cumplimiento de la presente ley se podrá emplear cualquier tecnología existente o futura que garantice el acceso continuo, permanente y sin restricción a la información producida por el Congreso De La República. Para la puesta a disposición del público de los datos existentes se dispondrá de un término de 2 meses. En cualquier caso, la implementación de esta ley no podrá exceder el término de los seis meses contados a partir de su vigencia. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 10.** Este artículo entra en contradicción con lo establecido en el artículo 4, y tampoco establece de qué manera se puede determinar si se trata de 2 o de 6 meses. |
| **ARTÍCULO 11:** La presente ley rige a partir de su vigencia y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. |
| **COMENTARIOS AL ARTÍCULO 11.** Al no establecer específicamente qué normas derogaría, este artículo puede suscitar debates jurídicos y constitucionales innecesarios. Esta ley, además, sería aprobada como ley ordinaria, y al afectar directamente lo establecido en la ley 5 de 1992 debería ser tramitada con modificación al Reglamento del Congreso. |

1. **CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES.**

Sea lo primero manifestar que la iniciativa contenida en el Proyecto de Ley que aquí nos reúne, conlleva una intención plausible en el entendido que pretende hacer público el ejercicio congresual de cara a la ciudadanía, asegurar la disponibilidad de la información, y prever que ésta se encuentre en un lugar de fácil acceso.

Coincidimos en que es menester contar con un Congreso Abierto, cuyo actuar sea transparente ante los ojos de Colombia y del mundo, máxime cuando el Gobierno Nacional desde el año 2012 se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

Ahora bien, entrando al punto del análisis del articulado, encontramos que su contenido está encaminado a regular aspectos que ya se hallan normados en distintas leyes que hoy adquieren plena vigencia, las cuales se detallan en precedencia a partir de lo conceptuado por el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL, a saber, la Ley 5 de 1992, la Ley 1147 de 2007, la Ley 1828 de 2017 y la Ley 1952 de 2019, sin contar las Resoluciones y Planes de Acción para un Congreso Abierto que han sido expedidas y suscritas por el Congreso de la República.

Una de las principales finalidades del Proyecto de Ley estriba en que la actividad del congresista sea publicada en la página oficial del Congreso de la República, sin embargo, actualmente esta página web ya se encarga de subir información, por congresista, relativa a: perfil, proyectos de ley, ponencias, proposiciones, e incluso el informe de gestión.

Siguiendo el análisis, se rastrean algunos vacíos importantes de cara a la efectividad del Proyecto. El primero es que no se menciona a cargo de quién estaría el deber de disponer continuamente la información del parlamentario. Lo segundo es que se hace alusión a la realización de un inventario (artículo 4 del Proyecto) pero no se expresa en qué consistirá, ni tampoco si será retroactivo o regirá hacia el futuro. Tercero, no indica qué normas deroga por resultar contrarias, lo cual genera incertidumbre jurídica, más aún cuando, se reitera, ya existen otras normas que regulan la misma materia.

En cuanto a la propuesta de contar con un sistema mucho más avanzado tecnológicamente, capaz de condensar todo el acontecer legislativo, ello implicaría inexorablemente mayores recursos para lograr los desarrollos tecnológicos requeridos, al tiempo que exigiría mayor personal para suplir estas demandas de información. De ser así, deviene como indispensable que el proyecto de ley contemple un análisis profundo del impacto fiscal que esta propuesta pueda conllevar.

Otro aspecto que merece especial relieve, es el tipo de información que según el Proyecto de Ley debe ser de público conocimiento, como el caso de las exsusas presentadas (artículo 3 del Proyecto en cita). Allí advertimos que esta disposición contraviene el derecho fundamental a la intimidad de los parlamentarios, toda vez que no establece ningún tipo de restricción a la información que se publicaría. Piénsese tan sólo, a guisa de ejemplo, en la publicación de una excusa médica que deje entrever una patología terminal, lo cual pertenece a la esfera íntima de cada congresista.

Entendemos que el acceso a esta información no es sencillo, y no existe un portal web didáctico en el que los ciudadanos puedan hacer seguimiento a la actividad legislativa en los términos del Proyecto de Ley, de igual forma, no existe armonía en la publicación a cargo de las diferentes secretarías de las Comisiones Constitucionales Permanentes, lo que hace aún más difícil el acceso de los ciudadanos a éste tipo de información. Sin embargo, consideramos que estas fallas en la presentación de la información se deben solucionar mediante una resolución de las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes, por lo que hacemos un llamado a que se efectúen los ajustes necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información pública de todos los ciudadanos.

En ese orden de las cosas, hacemos la siguiente reflexión: Si ya existe una legislación robusta sobre transparencia y libre acceso a la información pública, lo que se requiere es darle estricto cumplimiento a tales normas, al igual que a las Resoluciones de Rendición de cuentas y al actual Plan de Acción de Congreso Abierto, de una forma ágil, eficiente y didáctica para que los ciudadanos puedan cumplir con su deber de vigilancia y control social a quienes los representan. No está bien continuar con la cultura del excesivo legalismo innecesario.

Finalmente, solicitamos a la Comisión Accidental de Modernización del Congreso, a las Mesas Directivas de Cámara y Senado, a los directores administrativos respectivos y a las secretarías de las comisiones para que unan esfuerzos en pro de lograr los siguientes objetivos:

• Crear canales de interacción y participación ciudadana directa y efectiva con los congresistas y mejorar el canal de resolución de conflictos al acceso de información pública

•Informar al público sobre los gastos y sus informes de gestión, la publicación sistemática de estadísticas sobre la actividad de las comisiones y las plenarias, la divulgación de los asuntos que serán tratados en las plenarias y en las comisiones y, el ejercicio del cabildeo o lobby.

• Publicar oportunamente el documento con los temas a tratar en las sesiones plenarias y las comisiones, contar con transcripciones en tiempo real de las sesiones de las comisiones y plenarias, registrar información sobre asesorías externas, viajes y obsequios a los congresistas.

• Unificar y modernizar el sistema de información y divulgación de los documentos oficiales del Congreso.

• Publicar la información sobre los estados financieros de las bancadas y de los viajes al interior o fuera del país que hacen los legisladores. De igual manera, hacer públicos los concursos del personal del Congreso, incluso los cargos provisionales[[2]](#footnote-2).

Insistimos en que las actuaciones de todos los congresistas deben ser transparentes y de fácil acceso para la ciudadanía, sin embargo, en la forma como está pensada la iniciativa, resultaría ineficaz que tales disposiciones llegaran a ser ley de la República.

1. **PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las consideraciones expuestas, se propone a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Proyecto de Ley No. 039 de 2019 – Cámara-, *“Por medio del cual se establecen condiciones de Transparencia y Acceso a la Información de la Actividad Congresional”.*

Cordialmente,

**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI NILTON CÓRDOBA MANYOMA**

Coordinador Ponente Coordinador Ponente

**ERWIN ARIAS BETANCUR BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**

Ponente Ponente

**JORGE ELIÉCER TAMAYO M. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Ponente Ponente

**JUANITA MARÍA GOEBERTUS E. CARLOS GERMÁN NAVAS T.**

Ponente Ponente

1. **Nota de vigencia:** El informe mencionado en el parágrafo 2, fue reemplazado por el establecido en el literal j del artículo 8 de la Ley 1828 de 2017, “por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones” [↑](#footnote-ref-1)
2. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018. Disponible en: <https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf> [↑](#footnote-ref-2)