



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 - N° 625

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 25 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

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2015 SENADO, 237 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha.

Bogotá, D. C., agosto 16 de 2016

Doctores

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

MIGUEL ÁNGEL PINTO

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

La ciudad

Referencia: Informe de conciliación Proyecto de ley número 69 de 2015 Senado, 237 de 2016 Cámara, por medio de la cual se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha.

Apreciados señores Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las presidencias del Senado y de Cámara y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante integrantes de la comisión accidental de conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia.

Con el fin de dar cumplimiento a la designación, después de un análisis hemos concluido que el texto aprobado por la Honorable Cámara de Representantes recoge lo aprobado en Senado e incorpora algunas disposiciones aprobadas por las diferentes bancadas. Por lo anterior, hemos decidido acoger en su totalidad el texto aprobado en Segundo Debate por la Plenaria de la

Cámara de Representantes, así como el título aprobado por esta.

El texto aprobado por la Plenaria del Senado, respecto al debate en Cámara los cuatro cambios significativos son:

1. Encargar a Colciencias y al Ministerio de Cultura realizar el ciclo de conferencias relacionado con la vida y obra de Francisco José de Caldas.

2. Relacionado con el fortalecimiento del Fondo Francisco José de Caldas que es manejado por Colciencias de conformidad con los lineamientos del artículo 24.1 de la Ley 1286 de 2009.

3. La promoción y gestión de becas a colombianos residentes en Colombia y en el Extranjero y la reglamentación por parte del Gobierno nacional sobre la materia dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la ley.

4. Autorización a la nación para apropiarse los recursos necesarios para mantenimiento de la casa Caldas, ubicadas en Bogotá y Popayán.

Además de los cambios mencionados se realizaron unos adicionales que mantienen el sentido de lo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes y que garantizan mayor coherencia del articulado.

A continuación, el texto conciliado:

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2015 SENADO, 237 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca conmemorar los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, rendirle homenaje y exaltar sus valiosos aportes a la nación.

Artículo 2°. La nación se vincula a la celebración de los doscientos años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, rinde homenaje exaltando y enalteciendo su memoria, vida y obra, en especial su aporte a la arqueología, matemáticas, geografía, la empresa colombiana y la ingeniería militar.

Artículo 3°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores a la memoria de Francisco José de Caldas, en acto especial, en la fecha y hora que la Mesa Directiva del honorable Senado de la República determine. A dicho acto asistirán los Ministros de Defensa, Educación, Cultura, Industria y Comercio y se invitará al señor Presidente de la República.

Artículo 4°. Encárguese al Ministerio de Cultura la elaboración de una escultura de Francisco José de Caldas, la cual se ubicará en un lugar visible que permita recordar a los colombianos sus aportes y sirva de inspiración para las futuras generaciones.

Dicha estatua se revelará en la ceremonia especial que menciona el artículo anterior.

Artículo 5°. Encárguese a la Biblioteca Nacional de Colombia, junto con los Ministerios de Educación y de Cultura, la publicación de una nueva edición de las obras de Francisco José de Caldas.

Un ejemplar de dicha edición reposará en todas las bibliotecas públicas del país.

Artículo 6°. Encárguese al Ministerio de Cultura y Colciencias realizar un ciclo de conferencias y seminarios sobre las obras de Francisco José de Caldas; su posterior desarrollo y contribución a las distintas ciencias, para mantener vigente el legado del ilustre hombre, referente para las generaciones de colombianos que aman y quieren servirle al país.

Artículo 7°. Créase el premio Sabio Caldas al mérito en Matemáticas, Geografía y Arqueología.

El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Educación y de Cultura, reglamentará su alcance y condiciones dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Artículo 8°. Fortalezcase el Fondo Francisco José de Caldas que maneja Colciencias y que financia la Ciencia, la Tecnología y la innovación, a través de la presentación de un informe anual sobre el estado del Fondo Francis-

co José de Caldas por Colciencias ante las comisiones económicas del Congreso de la República, previo a la discusión del Presupuesto General de la Nación.

Con base en este informe y su discusión, se designarán los recursos que le corresponden de conformidad con el artículo 24.1 de la Ley 1286 de 2009.

Artículo 9°. El Ministerio de Educación Nacional y el Icetex promoverán el financiamiento de estudios de Pregrado en Matemáticas, Geografía y Arqueología para resaltar la memoria el Sabio Caldas, y gestionarán becas nacionales extranjeras para estudiantes, residentes en Colombia o el exterior, en estas áreas del conocimiento.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación e Icetex, reglamentará los criterios para promover y acceder a financiamiento y becas en estas áreas del conocimiento dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Artículo 10. El Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia rendirán honores a la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá, en acto especial, en la fecha y hora que la Mesa Directiva del honorable Senado de la República determine, para exaltar la educación que dicha institución inculcó en Francisco José de Caldas, y que aún hoy inculca a la juventud colombiana.

A dicho acto asistirán los Ministros de la Defensa, Educación, Cultura, Industria y Comercio, se invitará al señor Presidente de la República y se entregará una placa de reconocimiento a dicha Universidad.

Artículo 11. Autorícese a la nación para apropiarse los recursos necesarios para adelantar las obras de mantenimiento de la Casa Caldas en las ciudades de Bogotá y Popayán, por una sola vez.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


RIGOBERTO BARÓN
Senador de la República


TATIANA CABELLO FLOREZ
Representante a la Cámara

INFORMES DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME SOBRE OBJECCIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2015 SENADO, 143 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un párrafo
al artículo 102 de la Ley 50 de 1990
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto de 2016

Señor

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

Ciudad

Señor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe sobre objeción presidencial al **Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

Respetados señores Presidentes:

Tras la designación que realizaron las honorables Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 167 de la Constitución y los artículos 66 y 199 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Congresistas el informe sobre objeción presidencial al **Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

La presente iniciativa fue radicada el pasado 23 de abril de 2015 por los honorables Senadores de la bancada del Centro Democrático: Iván Duque Márquez, Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia Laserna, Alfredo Ramos Maya, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, María del Rosario Guerra de la Espriella, Éverth Bustamente García, Susana Correa Borrero, Orlando Castañeda Serrano, José Obdulio Gaviria, Ernesto Macías Tovar y otros.

Le correspondió el número 158 de 2015 en el Senado y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 240 de 2015.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa, los Senadores Nadia Blel Scaff, Antonio José Correa Jiménez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Eduardo Enrique Pulgar Daza y Honorio Miguel Henríquez Pinedo como coordinador.

El día 3 de junio de 2015, en la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, fue discutida y aprobada por unanimidad esta iniciativa sin modificación alguna de acuerdo con la *Gaceta del Congreso* número 342 de 2015. Y la mesa directiva de esta célula legislativa nombró como ponentes para segundo debate los mismos Senadores que fueron designados para el primer informe, y por solicitud del Senador Édinson Delgado Ruiz, también fue incluido como coponente para la Plenaria del Senado.

El día 7 de octubre de 2015, en la honorable Plenaria del Senado de la República, fue discutida y aprobada esta iniciativa con la modificación de su artículo 2º, que se hizo mediante una proposición suscrita por los Senadores Claudia Nayibe López Hernández, Óscar Mauricio Lizcano Arango, Germán Barón Cotrino, Édinson Delgado Ruiz, y Honorio Miguel Henríquez Pinedo, miembros de la comisión accidental que se creó para su estudio en la última sesión de la legislatura de esta corporación; la cual basaron en el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que allegó al Senado de la República el día 29 de julio de 2015, donde pedían que los Fondos de Cesantías promuevan directamente esta alternativa del ahorro programado o seguro educativo, para garantizar la destinación efectiva de los recursos al pago de la educación superior, y que se precisará a los dependientes, ya sea considerando unos criterios objetivos o *la relación de afinidad o consanguinidad entre el beneficiario indirecto y el afiliado*.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados para rendir informe de ponencia en tercer debate ante esta célula legislativa, los Representantes Esperanza Pinzón de Jiménez, Mauricio Salazar Peláez, y Rafael Eduardo Paláu Salazar como coordinador.

El día 24 de mayo de 2016, en la honorable Comisión VII de la Cámara de Representantes, fue discutida y aprobada esta iniciativa. Y la mesa directiva de esta célula legislativa nombró como ponentes para cuarto debate los mismos Senadores que fueron designados para el tercer informe.

El día 20 de junio de 2016, en la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, fue discutida y aprobada esta iniciativa parlamentaria, como consta en la *Gaceta del Congreso* número 451 de 2016.

II. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA PARCIALES

Teniendo en cuenta que los articulados aprobados en Senado y Cámara no presentaron discrepancias, se remitió a sanción presidencial; no obstante, el Ministerio del Trabajo, en cabeza de la señora Clara López Obregón, presentaron objeciones por inconveniencia parciales las cuales se publicaron en la *Gaceta del Congreso* número 530 de 2016, de acuerdo a las razones que se muestran a continuación.

1. *La redacción del articulado es un poco ambigua al determinar qué debe entenderse por el concepto de dependientes debido a una tautología, dado que el mismo concepto que se pretende definir se confunde con la definición aportada.*

2. *La categoría de dependientes se torna de difícil reglamentación e implementación, por lo tanto se sugiere aportar mayor claridad sobre el particular pues es un poco ambigua.*

3. *El concepto indica que la noción de dependientes es de difícil reglamentación, puesto que no se dispone de contenido legislativo preexistente a partir del cual se derive la facultad reglamentaria.*

4. *Se cita la Sentencia C-1005 de 2008, de la Corte Constitucional que indica:*

Este tribunal ha insistido en que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que una ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa y está entonces sujeta a la Ley. Y es que si el legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria, ha dicho esta Corte, es la existencia previa de un contenido o materia previa por reglamentar.

III. RESPUESTA DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL

La definición que da la norma sobre dependientes no es ambigua ni tautológica. La palabra tautología la define la Real Academia Española de la Lengua como *Acumulación reiterativa de un significado ya aportado desde el primer término de una enunciación, como en persona humana*.

De acuerdo con lo anterior, la definición legal contenida en el proyecto de ley objetado no es reiterativa, ya que precisa en el parágrafo de su artículo 2º la mención de los dependientes que hace el artículo 1º, correspondiente al objeto; de la siguiente forma:

Parágrafo. Para los efectos de esta ley se entenderá por dependientes:

1. *Los hijos y dependientes del afiliado que tengan hasta 18 años de edad.*

2. *Los hijos y dependientes del afiliado con edades entre 18 y máximo 25 años, cuando el padre o madre se encuentren efectuando los aportes y/o hayan adquirido*

el seguro y/o producto de ahorro programado para el pago de estudios superiores técnicos o profesionales en instituciones reconocidas por la ley, y certificadas por la autoridad competente.

3. *Los hijos y dependientes del afiliado mayores de 25 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos debidamente certificados por autoridad competente.*

Esta precisión legal, no reiterativa, aclara el alcance de la palabra dependientes, explicando detalladamente las condiciones que estos deben reunir para poder obtener el beneficio de retiro de cesantías contemplado en la ley. Es esta definición la que se adecúa al extracto jurisprudencial mencionado en las objeciones, en donde se indica que *debe existir un contenido o materia legal por reglamentar*, lo cual se cumple en este caso, ya que el proyecto de ley contempla un alcance específico de la palabra dependientes y fue configurado en detalle el requerimiento que en cada escenario debe reunirse para obtener el beneficio establecido en la ley.

Ahora bien, cualquier tipo de reglamentación adicional para poder precisar aún más la definición del concepto de dependientes, puede ser válidamente desarrollada a través de un decreto reglamentario que precise aún más el alcance del concepto.

En razón a la dinámica que deben tener las normas, debido a que las leyes no pueden ser pétreas y tampoco se constituyen en entes jurídicos sin dinámica, se ha previsto la introducción de decretos reglamentarios que desarrollen la legislación y que precisen su campo de aplicación. El Presidente de la República tiene potestad reglamentaria de acuerdo con el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, en donde se dispone que deberá:

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Debe reiterarse que la noción de dependientes contenida en el proyecto de ley objetado no es ambigua y es susceptible de reglamentación legal para poder implementar la ley, al contrario de lo que firma el Gobierno en su concepto.

Existe una materialidad legislativa previa, tal como se expresa en la jurisprudencia citada en el oficio de objeciones gubernamentales, que se expresa en dos dimensiones: **la legal y la jurisprudencial.**

En la dimensión legal, el primer ejemplo a citar es la potestad reglamentaria contenida en el Decreto 99 de 2013, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se reglamenta vía decreto la definición de dependientes de la siguiente forma:

Parágrafo 3°. Definición de dependientes. Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes únicamente:

1. *Los hijos del contribuyente que tengan hasta 18 años de edad y dependan económicamente del contribuyente.*

2. *Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el Icfes o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.*

3. *Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por medicina legal.*

4. *El cónyuge o compañero permanente del contribuyente que se encuentre en situación de dependencia sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientos sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por medicina legal, y los padres y los hermanos del contribuyente que se encuentren en situación de dependencia, sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientos sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por medicina legal. ()*

Este decreto refleja que la definición de dependientes y su alcance es susceptible de reglamentación por parte del ejecutivo, más aún en el caso del proyecto objetado por la Presidencia, puesto que allí se establecen unas pautas generales sobre la definición de dependientes que perfectamente pueden ser aclaradas y complementadas por un futuro decreto. Esto ha ocurrido en casos en donde la delimitación de los conceptos normativos necesita un desarrollo mayor y es perfectamente aplicable en el caso del proyecto objetado que aquí se estudia, ya que en este sí se hace una distinción general sobre el tema de quién es dependiente para efectos de la autorización de retiro de cesantías, la cual puede ser complementada por decretos reglamentarios posteriores por parte del ejecutivo.

Vale la pena resaltar que la Ley 100 de 1993, que hace parte de la regulación colombiana del derecho laboral y de la seguridad social, hace mención al tema de dependientes de la siguiente manera:

“Artículo 47. Modificado por el artículo 13, Ley 797 de 2003 Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1889 de 1994. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente superviviente.

En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente superviviente, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido;

(El texto en negrilla fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1176 de 2001).

b) Los hijos menores de 18 años, los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, y los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez;

c) A falta del cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho serán beneficiarios los

padres del causante si dependían económicamente de este, y

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de este. (Subrayado fuera de texto).

En esta norma, que pertenece a la misma rama del derecho que es regulada por el proyecto de ley objetado, se menciona a los dependientes de los pensionados que fallecen, quedando clara en la normatividad la definición de dependientes, que en general es un concepto que hace alusión a las relaciones de dependencia económica y al parentesco civil o familiar.

La Ley 82 de 1993 también define quiénes son las personas dependientes. En diversos artículos se menciona la noción de manera general y es importante resaltar el artículo 2° de dicha ley en donde se establece que:

Los establecimientos educativos prestarán textos escolares a los menores dependientes de mujeres cabeza de familia que los necesiten y mantendrán servicios de intercambio en sus bibliotecas a fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Aquí se habla de personas menores de edad que dependen de otras, regulación que es planteada de forma general y que ha sido interpretada por la jurisprudencia, la cual ha desarrollado también la noción de dependencia.

En la jurisprudencia, las Altas Cortes de Justicia han desarrollado la noción legal de dependientes así:

La Corte Constitucional en Sentencia C-964 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis, declaró exequible condicionalmente las expresiones mujer y mujeres contenidas en el presente artículo, en el entendido, que los beneficios establecidos en dichos artículos a favor de las personas dependientes de la mujer cabeza de familia se harán extensivos a los hijos menores y a los hijos impedidos dependientes del hombre que, de hecho, se encuentren en la misma situación que una mujer cabeza de familia, en los términos y bajo el requerimiento del artículo 2° de la misma ley.

De esta manera, la definición de dependientes se interpreta y amplía por parte de la jurisprudencia, en donde se desarrolla aún más la noción de quién es dependiente para la ley.

Además, **la jurisprudencia** también ha tratado el concepto de dependientes en otras ocasiones.

La Sentencia T-020 de 2003 hace mención a los dependientes en el tema de seguridad social de la siguiente forma:

Debe recordarse entonces, que el pago de la mesada a que tiene derecho todo pensionado, no se limita al pago de una suma de dinero que solo cubriría las necesidades meramente biológicas, sino que esta mesada debe garantizar una vida en condiciones de dignidad, la cual le permitirá tanto al pensionado como a las personas dependientes económicamente de él, suplir sus necesidades básicas, de alimentación, vivienda, vestuario, educación, salud, etc. De esta manera, el pago de la pensión, que por lo general se constituye en la única fuente de recursos económicos para cubrir su mínimo vital, requiere que su pago sea puntual y completo, pues de no suceder ello, la subsistencia digna y el mínimo vital del extrabajador se verían efectivamente vulnerados.

En este caso la jurisprudencia se decanta por una noción de dependencia económica de los beneficiarios pensionales, que perfectamente puede aplicarse por analogía al caso de los beneficios de retiro de cesantías para cubrir pólizas educativas, jurisprudencia que también puede servir de sustento al Gobierno para el desarrollo de las facultades reglamentarias que permitirían implementar el proyecto de ley objetado por el Gobierno.

El Consejo de Estado en su sección Segunda también ha definido la noción de dependencia. En Sentencia número 2361 del 11 de abril de 2000, M. P. Alejandro Ordóñez Maldonado, se dice que:

La dependencia económica, para efectos de la pensión de sobrevivientes, debe ser examinada armónicamente con los postulados constitucionales y legales que orientan la seguridad social tales como la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, protección integral de la familia, de las personas de la tercera edad, calidad de vida acorde con la dignidad humana, eficiencia y solidaridad entre otros.

De esta forma la Corte interpreta la dependencia como una noción económica, orientada a personas que están en circunstancias de debilidad manifiesta.

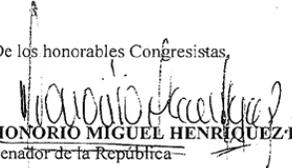
Estos y otros muchos ejemplos permiten concluir que la figura de la dependencia sí tiene unos antecedentes perfectamente definidos tanto en la ley como en la jurisprudencia, los cuales le permitirán al ejecutivo hacer ejercicio de su facultad reglamentaria para poder desarrollar aún más dicha definición legal, que de por sí ya está delimitada en el proyecto de ley objetado y que permitirá realizar el proceso de implementación del proyecto de ley que fue objetado por el ejecutivo.

Por las razones anteriores, las objeciones de la Presidencia de la República contra el **Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones, son infundadas, motivo por el cual el proyecto de ley objetado sí es **conveniente y no adolece** de los vicios de los cuales se le ha tachado, pudiendo ser reglamentado sin ningún tipo de inconveniente jurídico por el Gobierno, haciendo ejercicio de su potestad reglamentaria.

IV. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, no acoger las objeciones presidenciales por inconveniencia parciales sobre el **Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ-PINEDO
Senador de la República


MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2015
SENADO**

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Que se adicione un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 en este sentido:

Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

Artículo 2°. *Reglamentación.* Los fondos de cesantías debidamente constituidos y reconocidos estarán habilitados para facilitar, promover, ofertar, desarrollar, negociar e informar sobre productos de seguro en el ámbito educativo, así como programas de ahorro conti-

nuado para el pago anticipado de la educación superior de los hijos y dependientes de sus afiliados.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley se entenderá por dependientes:

1. Los hijos y dependientes del afiliado que tengan hasta 18 años de edad.

2. Los hijos y dependientes del afiliado con edades entre 18 y máximo 25 años, cuando el padre o madre se encuentren efectuando los aportes y/o hayan adquirido el seguro y/o producto de ahorro programado para el pago de estudios superiores técnicos o profesionales en instituciones debidamente reconocidas por la ley, y certificadas por la autoridad competente.

3. Los hijos y dependientes del afiliado mayores de 25 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos debidamente certificados por la autoridad competente.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 032 DE 2016 CÁMARA

por medio del cual se modifican los requisitos para acceder a los cargos de elección popular.

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2016

Doctor

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 032 de 2016 Cámara.

Señor Presidente:

De acuerdo al encargo impartido por usted, se procede dentro del término indicado a presentar a consideración de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate correspondiente al proyecto de acto legislativo 032 de 2016 *“por medio del cual se modifican los requisitos para acceder a los cargos de elección popular”*.

Este proyecto de reforma constitucional es de iniciativa parlamentaria y cuenta con el número mínimo de apoyos exigidos para que pueda surtir su trámite; adicionalmente se cumplió con el requisito de publicación que se requiere para que pueda comenzar sus debates.

CONTENIDO

I. Antecedentes

II. Trámite legislativo

III. Objeto del proyecto

IV. Contenido del proyecto

V. Consideraciones del ponente

VI. Proposición

I. ANTECEDENTES

El presente proyecto de acto legislativo fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Congresistas Norbey Marulanda Muñoz, Miguel Ángel Pinto, Olga Lucía Velásquez, José Neftalí Santos, Rafael Romero, Fabio Amín, Heriberto Sanabria, John Eduardo Molina, Luciano Grisales, Mauricio Gómez y otros honorables Representantes.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto en consideración fue radicado el 27 de julio y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 555 del 2016. Para dar inicio al primer debate del proyecto en Comisión Primera de la Cámara de Representantes se designaron como ponentes los honorables Representantes Silvio José Carrasquilla –C–, Óscar Fernando Bravo, José Edilberto Caicedo, María Fernanda Cabal, Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano y Fernando de la Peña Márquez.

III. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del Congreso de la República tiene como propósito fundamental modificar los requisitos de acceso a los distintos cargos de elección popular fortaleciendo el nivel académico de los mismos con el fin de optimizar los procesos de la función pública.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo pretende fortalecer los procesos de la administración pública por medio de la probidad académica de sus dirigentes. Para ello, modifica los requisitos de acceso a distintos cargos que se eligen mediante el voto de la ciudadanía.

A través de una revisión de la literatura especializada en la materia, el documento demuestra cómo se ha venido transformando la noción de profesionaliza-

ción en un fenómeno complejo, sujeto a las potencialidades de la persona para desenvolverse en escenarios heterogéneos y diversos, a partir de la integración de diversos elementos que se expresan en un desempeño profesional con un alto grado de eficiencia y compromiso social.

Es decir, que el conjunto de competencias profesionales además de enfocarse en el fortalecimiento académico, se dedica a reforzar las motivaciones, valores, habilidades y recursos personales que le permiten al funcionario desempeñarse con eficiencia, autonomía, ética y compromiso social en contextos diferentes, heterogéneos y cambiantes¹.

En el documento se explica cómo se ha venido adaptando la nueva noción al ejercicio de la función pública en Colombia, pues es necesario advertir que por disposición constitucional la administración está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. A partir de esta consideración, la Corte Constitucional ha intentado dirimir el conflicto entre igualdad y eficiencia dentro de la esfera pública.

(...) *De la existencia de tal derecho (derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos) no puede colegirse que el ejercicio de funciones públicas esté libre de toda exigencia y requisito para quien es llamado a los cargos de mayor responsabilidad. Por el contrario, el buen éxito de la función estatal y, por ende, el bien común dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación* (Corte Constitucional, C-487 de 1993).

La necesidad de poner en práctica la aplicación de estos principios, conlleva al legislador a delimitar la actuación de la administración pública, pues a pesar de que no puede desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes a ocupar un cargo público, sí debe determinar su ingreso siguiendo ciertos criterios como: el mérito, las calidades personales y las capacidades profesionales.

A partir de esta apreciación, la Corte ha sostenido que el legislador debe propender –en ejercicio de su competencia– por:

Buscar el equilibrio entre dos principios de la función pública (i) el derecho que tienen todos los ciudadanos para acceder al desempeño de cargos y funciones públicas en igualdad de oportunidades, y (ii) la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la administración mediante mecanismos que permitan seleccionar a aquellas personas que por su mérito y capacidad profesional, resulten las más idóneas para cumplir con

las funciones y responsabilidades inherentes al cargo (Corte Constitucional, C-100 de 2004).

Con fundamento en estas previsiones, es bastante claro, que todas las personas pueden acceder a cargos de elección popular, siempre y cuando cuenten con ciertos criterios de idoneidad para desempeñar este oficio.

De otra parte, es lógico que se fuera más estricto con las calidades para ocupar dichos cargos, siendo que los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos de las entidades del Estado, exigen como requisito mínimo para los niveles directivo y asesor la acreditación de un título profesional (Presidencia de la República, 2005, artículo 5°). De ahí que resulte paradójico el hecho de que los cargos de sus colaboradores dispongan de un régimen de acceso mucho más exigente.

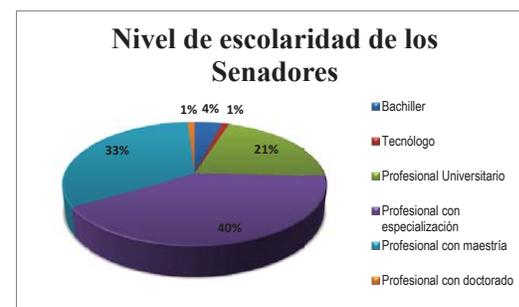
Por otra parte, el proyecto de acto legislativo hace una revisión juiciosa del diseño institucional, el cual otorga un número significativo de funciones a cada uno de los cargos de elección popular en los distintos niveles de gobierno. Para ello expone de manera detallada cada una de las actividades que le corresponden asumir a los congresistas, gobernadores, alcaldes, diputados y concejales en el ejercicio de sus cargos, concluyendo que:

La acreditación del título profesional en los casos en que se exija, permite al Estado tener la certeza de que quienes ejercerán esa función, tienen competencias académicas suficientes para ello, con las cuales se garantizan niveles mínimos de atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad (Consejo de Estado, 2010)².

Es decir, que el ejercicio eficiente y efectivo de estas funciones se logra a partir de la integración de personal idóneo y capacitado que responda a los desafíos impuestos por la Constitución y la ley. De ahí la necesidad imperiosa de reglamentar la idoneidad de estos puestos.

Para lograr este objetivo, se toma como punto de partida una línea base correspondiente al nivel de estudios de los dirigentes actuales. Este ejercicio arrojó los siguientes resultados:

En el Senado de la República, el 40% de los parlamentarios cuentan con al menos un título de especialización, el 33% son magíster y el 21% acreditan tener un título universitario.

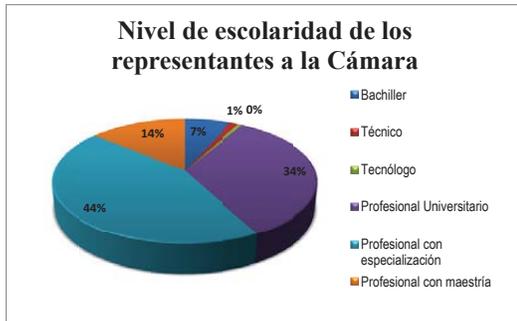


Fuente: Gráfica elaborada por el autor con base en datos de la Secretaría General de Senado.

¹ González, V.M. & González, R.M. (2008). Competencias genéricas y formación profesional: un análisis desde la docencia universitaria. *Revista Iberoamericana de Educación*, 47, 185-210. Recuperado de <http://rieoei.org/rie47a09.htm>

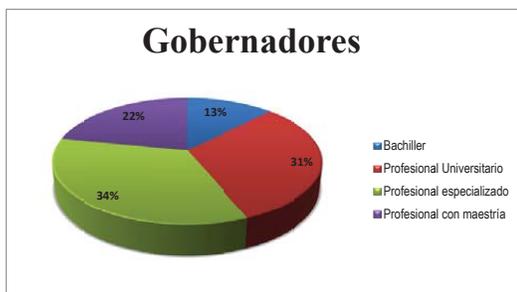
² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 23 de septiembre de 2010b, Rad. 11001-03-06-000-2010-00100-00 (PI) C. P. William Zambrano Cetina.

En la Cámara de Representantes, el 44% de los congresistas cuenta con al menos una especialización, el 34% es profesional y el 14% ostenta un título de maestría.



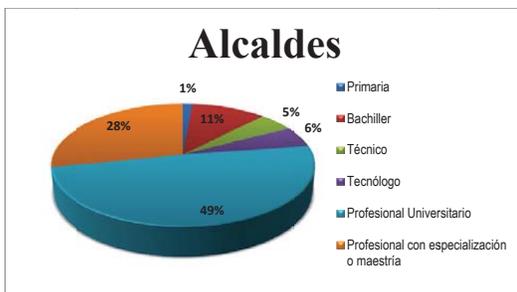
Fuente: Gráfica elaborada por el autor con base en datos de la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

En el caso de las gobernaciones, se calculó que el 31% de los dirigentes cuenta con un título universitario, el 34% acredita al menos una especialización y el 22% de los gobernadores terminaron satisfactoriamente su maestría.



Fuente: Gráfica elaborada por el autor con base en datos otorgados por las gobernaciones.

En el caso de los alcaldes, se pudo constatar que el 49% tiene un título universitario, el 28% cuenta con al menos un título de posgrado (especialización o maestría) y el 11% es técnico o tecnólogo.

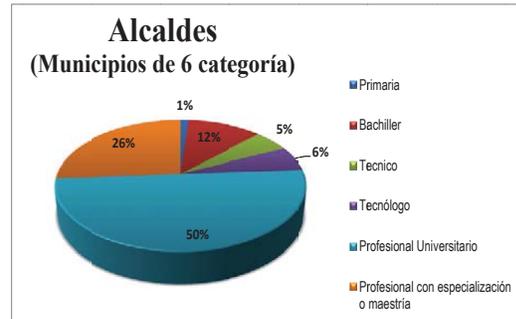


Fuente: Gráfica elaborada por el autor con base en datos otorgados por las gobernaciones y alcaldías.

Es conveniente resaltar que el proyecto pretende elevar el nivel académico de los cargos de elección popular, sin embargo, en este punto ha de tenerse en cuenta que el proyecto hace una diferenciación de requisitos de acuerdo a la categoría de los municipios, en tanto las entidades territoriales de sexta categoría presentan ciertas debilidades institucionales que se reflejan en su

realidad administrativa y económica. Con base en esta y otras consideraciones, se expone a continuación el nivel de escolaridad del grupo de alcaldes de sexta categoría.

De la gráfica se deduce que el 50% de los alcaldes de los municipios de sexta categoría tienen un título universitario, el 26% cuentan con una especialización o una maestría, el 12% es bachiller y el 11% terminó satisfactoriamente un programa técnico o tecnológico.



Fuente: Gráfica elaborada por el autor con base en datos otorgados por las gobernaciones y alcaldías.

En armonía con lo hasta aquí expuesto, se evidencia que la mayoría de dirigentes políticos cuentan con un título universitario y con al menos una especialización, no obstante lo anterior, el proyecto considera conveniente seguir articulando los esfuerzos para que el régimen de acceso a los cargos de elección popular se fundamente en criterios de probidad académica.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Son varias las razones por las cuales los representantes ponentes consideran pertinente y conveniente la aprobación del proyecto de acto legislativo presentado a consideración de la Comisión Primera Constitucional.

En primer lugar, coincidimos con los autores de la iniciativa en que la aprobación de este proyecto lograría aumentar los estándares de preparación académica de las personas que ostentan cargos de elección popular, lo cual se reflejaría en la optimización de los procesos de la función pública, en mayores niveles de atención y satisfacción de los intereses generales de la sociedad, menores índices de ineficacia e ineficiencia en la administración y en una significativa reducción de la corrupción. Lo dicho aquí, no supone que el título profesional constituya una especie de cláusula para no cometer actos en contra de la administración pública, pero sí se constituye como un hecho determinante para dirigir con eficiencia los procesos del sector público.

Asimismo, estamos de acuerdo que este proyecto se constituye como un incentivo para seguir avanzando hacia una población más educada, con mayores capacidades para participar en el sistema político, con amplias oportunidades de desarrollar plenamente sus competencias y con un mayor número de herramientas para construir su futuro.

VI. PROPOSICIÓN

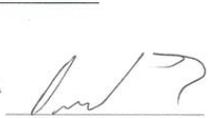
Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 032 de 2016

Cámara, “*por el cual se modifican los requisitos para los cargos de elección popular*” con el texto que se reproduce a continuación.

Cordialmente,



SILVIO JOSE CARRASQUILLA
Coordinador Ponente



OSCAR FERNANDO BRAVO
Ponente

JOSE EDILBERTO CAICEDO
Ponente



MARIA FERNANDA CABAL
Ponente



ANGÉLICA LOZANO
Ponente



GERMAN NAVAS TALERO
Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 032 DE 2016**

por el cual se modifican los requisitos para los cargos de elección popular.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 40, numeral 1 de la Constitución Política:

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido, de acuerdo a los requisitos que fije la Constitución.

Artículo 2°. El artículo 172 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 172. Para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección, y como mínimo acreditar un título de formación universitaria o profesional en una institución reconocida por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 3°. El artículo 177 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección y como mínimo acreditar un título de formación universitaria o profesional en una institución reconocida por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 4°. Adiciónese un inciso al artículo 299 de la Constitución Política de la siguiente manera:

Artículo 299. En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

El régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrá la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Adicionalmente, para ser elegido diputado en los departamentos de categoría especial, primera, segunda y tercera se requiere como mínimo acreditar un título de formación universitaria o profesional en una institución reconocida por el Ministerio de Educación Nacional. En los departamentos de cuarta categoría se requiere ser bachiller y como mínimo acreditar un título de formación técnica o tecnológica, o haber culminado cinco semestres de un programa profesional universitario.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley.

Artículo 5°. El artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente”.

Para ser elegido gobernador en los departamentos de categoría especial, primera, segunda y tercera se requiere como mínimo acreditar un título de formación universitaria o profesional, y un título de formación avanzada o posgrado. Dichos programas deberán estar aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.

En los departamentos de categoría cuarta se requiere como mínimo acreditar un título de formación universitaria o profesional en una institución reconocida por el Ministerio de Educación Nacional.

La ley fijará las demás calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

Artículo 6°. El artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 312. En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

Para ser elegido concejal en los municipios y distritos de categoría especial, primera y segunda se requiere como mínimo acreditar un título de formación universitaria o profesional en una institución reconocida por el Ministerio de Educación Nacional.

En los municipios de categorías tercera y cuarta, se requiere ser bachiller y como mínimo acreditar un título de formación técnica o tecnológica, o haber culminado cinco semestres de un programa profesional universitario. Y para ser elegido concejal en los municipios de categoría quinta y sexta se requiere ser bachiller.

La ley determinará las demás calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Artículo 7°. El artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

Para ser elegido alcalde en los municipios y distritos de categoría especial, primera y segunda se requiere como mínimo acreditar un título de formación universitaria o profesional, y un título de formación avanzada o posgrado. Dichos programas deberán estar aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.

En los municipios de categorías tercera y cuarta, se requiere como mínimo acreditar un título de formación universitaria o profesional en una institución reconocida por el Ministerio de Educación Nacional. Y para ser elegido alcalde en los municipios de categoría quinta y sexta se requiere ser bachiller y como mínimo acreditar un título de formación técnica o tecnológica, o haber culminado cinco semestres de un programa profesional universitario.

La ley fijará las demás calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


SILVIO JOSE CARRASQUILLA
Coordinador Ponente


ÓSCAR FERNANDO BRAVO
Ponente

JOSE EDILBERTO CAICEDO
Ponente


MARIA FERNANDA CABAL
Ponente


ANGÉLICA LOZANO
Ponente *Con observaciones*


GERMAN NAVAS TALERO
Ponente

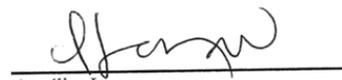
FERNANDO DE LA PEÑA
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 025 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.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica número 025 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.


Angélica Lozano
Ponente Coordinadora

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 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 económicos adicionales al cargo de representación popular” y “7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés”. Estos son poco efectivos para garantizar la participación ciudadana y permitir acceder a información completa, oportuna y veraz sobre la gestión de sus representantes.

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 de 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 un 74% su desconfianza. De la misma forma, la imagen favorable de la institución es preocupante. En noviembre de 2014, el 66% de los colombianos manifestó tener una imagen desfavorable del congreso y tan solo un 21% una imagen favorable.

Es importante reconocer que 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 in-

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.

tereses 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 públicos². 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 conocer⁵.

Bajo este contexto de anticorrupción, vale la pena mencionar la iniciativa del Presidente Juan Manuel Santos, el día 27 de abril de 2016, donde solicitó a los integrantes de su gabinete de la paz, hacer públicas sus declaraciones de bienes y renta, con el objetivo de generar un compromiso adicional en la lucha contra la corrupción. Ante lo anterior, los siguientes ministros han publicado su declaración de renta y de bienes (a junio 20 de 2016): a) Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo;

b) Ministro de Justicia, Jorge Londoño;

c) Ministros de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, David Luna;

d) Ministro de Minas, Germán Arce;

e) Ministro de Transporte, Jorge Rojas;

f) Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas,

g) Ministro de Ambiente; Gilberto Murillo;

h) Ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri;

i) Ministra de Educación, Gina Parody;

j) Ministra de Vivienda, Elsa Noguera.

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 en 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 una 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 ciu-

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 LECIONES DESDE AMÉRICA LATINA. 2013.

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

⁶ *Ibíd.*

dadanía 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 2013⁸ 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 Abierto⁹, en el cual se le encargó mejorar en aspectos relacionados con participación ciudadana y confianza institucional.

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

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

• Derecho a la privacidad y publicación de información sobre los congresistas y su gestión

El derecho a la privacidad admite limitaciones cuando se trata de asuntos de interés público. Los congresistas, al ser responsables ante sus electores y la sociedad por cumplimiento de obligaciones propias de su investidura¹⁰, 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 Humanos¹¹ 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 de 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 pa-

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 Íbid.

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.

rimonio 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.

9. 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 individualizado, uniforme en sus formatos y tiempos de presentación, asimismo que este sea difundido ampliamente por los canales de comunicación del Congreso de manera interna y externa, esto le permitiría a los ciudadanos evaluar la gestión de los congresistas sobre una base informada de su trabajo.

10. Transparencia en las elecciones realizadas por el Congreso o alguna de sus Cámaras

• 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.

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 delación 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,

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.

mediante la adopción de parámetros 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 públicamente¹³ 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 primera fuente el perfil de los candidatos y sus posturas técnicas sobre el cargo que pretenden desempeñar.

11. Inasistencias a las sesiones

El artículo 184 constitucional contiene la figura de la pérdida de investidura decretada por el Consejo de Estado por la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

En la sentencia C-254A de 2012, la Corte Constitucional se refirió a la pérdida de investidura en los siguientes términos:

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/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 31. En el mismo sentido, Naciones Unidas.

“es una sanción de carácter disciplinario¹⁵ de características especiales que la distinguen de otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos¹⁶, así como también, de los procesos penales¹⁷, electorales¹⁸, de responsabilidad fiscal, e incluso del proceso disciplinario realizado por la administración pública”¹⁹.

Adicionalmente se refirió a su jurisprudencia anterior recordando la naturaleza de la pérdida de investidura como “un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario” por la trasgresión del estricto código de conducta previsto para los miembros de las corporaciones representativas. Consiste por lo tanto en un proceso jurisdiccional, de carácter sancionatorio, el cual culmina –en el caso que se comprueba la trasgresión de una de las causales legalmente previstas– con la imposición de una sanción que constituye una sanción equiparable, por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos²⁰.

Similar postura, citó la Corte Constitucional, tiene el Consejo de Estado, el cual también ha resaltado el carácter punitivo disciplinario especial de la pérdida de investidura:

“Como se ha dicho en varias ocasiones, la acción de pérdida de investidura es una acción de tipo punitivo, especial, de carácter disciplinario que tiene por objeto general el de favorecer la legitimidad del Congreso de la República mediante la finalidad específica de sancionar conductas contrarias a la transparencia, a

¹⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-247 de 1995, M. P. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás, veintitrés (23) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). En el mismo sentido, Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P.: Germán Rodríguez Villamizar, veinticinco (25) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 11001-03-15-000-2003-1463-01 y 11001-03-15-000-2004-00132-01 (PI). (Citada tomada de la Sentencia C-254A de 2012).

¹⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás, veintitrés (23) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). (Citada tomada de la Sentencia C-254A de 2012).

¹⁷ Sentencias de la Corte Constitucional C-319 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara y C-247 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. (Citada tomada de la Sentencia C-254A de 2012).

¹⁸ Sentencias de la Corte Constitucional C-507 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía y T-162 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y otras. (Citada tomada de la Sentencia C-254A de 2012).

¹⁹ Sentencia de la Corte Constitucional T-147 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo. (Citada tomada de la Sentencia C-254A de 2012).

²⁰ Sentencias de la Corte Constitucional C-319 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; T-935 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En similar sentido Sentencia de la Corte Constitucional T-544 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño. (Citada tomada de la Sentencia C-254A de 2012).

la probidad y a la imparcialidad en que pudieran en un momento dado incurrir los congresistas²¹.

Así las cosas, la pérdida de investidura resulta en una importante herramienta de control sobre el actuar de los congresistas.

El artículo 296 de la Ley 5ª de 1992 señala las siguientes como causales de pérdida de investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades.
2. Por violación del régimen de incompatibilidades.
3. Por violación al régimen de conflicto de intereses.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas.

6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura.

7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a poseionarse.

El presente proyecto de ley pretende modificar la causal del numeral 6 del artículo 296 citado, con el objetivo de implementar como originaria de pérdida de investidura, la ausencia a 6 sesiones, independientemente del tema o del tipo.

Como medida de eficacia, se introduce la modificación al artículo 271 del Reglamento del Congreso, creando la obligación en cabeza de los Presidentes de cada una de las Corporaciones y los Presidentes de cada Comisión Constitucional de solicitar al Consejo de Estado que se inicie el proceso de pérdida de investidura correspondiente. Ello asegura la efectividad de la aplicación de la sanción por inasistencia y propende por el cumplimiento del propósito de la figura de la pérdida de investidura como “mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración en manos de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan²²”.

12. Antecedentes al Proyecto de Ley Orgánica número 025 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.

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.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes Aprobar en Primer Debate el Proyecto de ley número 025 de 2016 Cámara “Proyecto de Ley Orgánica 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”.

Cordialmente,


ANGÉLICA LOZANO CORREA
Representante a la Cámara
Ponente Coordinadora


PEDRITO TOMÁS PEREIRA
Representante a la Cámara


SAMUEL HOYOS MEJÍA
Representante a la Cámara

ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara


GERMÁN NAVAS TALERÓ
Representante a la Cámara


LEOPOLDO SUÁREZ MELO
Representante a la Cámara


FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
Representante a la Cámara

JAIME BUENAHORA FEBRES
Representante a la Cámara

²¹ Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás, veintitres (23) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). (Citada tomada de la Sentencia C-254A de 2012).

²² Corte Constitucional. Sentencia C-234A de 2012.

ARTICULADO
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 025
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 1º. 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 2º. 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 3º. 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 4º. Adiciónese un numeral 5 y modifíquese el párrafo 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 5º. 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 IV

**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 6º 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.

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 y sanciones 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 Administra-

tiva correspondiente, deberá mantener actualizados 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 periodo.
5. Licencias de comisión al extranjero solicitadas, pasajes aéreos y viáticos percibidos.
6. Hoja de vida del Director General Administrativo, del 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 estos sean entregados.

Parágrafo 2°. La Secretaría 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 tanto del Congresista como de sus familiares.

Parágrafo 3°. La información deberá publicarse en los formatos únicos, los cuales serán iguales 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 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 de 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 por lo 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 un cuestionario recibido previamente y 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 el 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 párrafo transitorio del artículo séptimo 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 Inra-visión. 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 la 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 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 Cámara a la que pertenezcan. Dicho texto solo podrá ser sometido a consideración de la sesión plenaria de cada Cámara 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 por 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 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. Modifíquese el numeral 6 del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 296. Causales. La pérdida de la investidura se produce:

6. Por la inasistencia injustificada, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias o de comisión.

Artículo 20. Adiciónese un inciso al artículo 271 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 271. Inasistencia. La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

Cuando un Congresista complete seis (6) inasistencias injustificadas, el Presidente de cada una de las Corporaciones y los Presidentes de cada Comisión Constitucional deberán solicitar al Consejo de Estado se inicie el proceso de pérdida de investidura correspondiente.

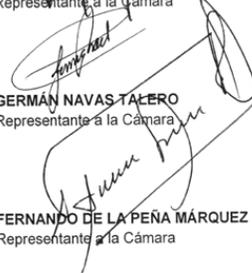
Artículo 21. La presente ley rige a partir de los seis (6) meses siguientes a su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

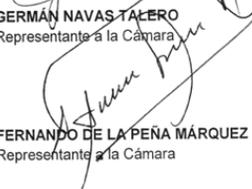
Cordialmente,


ANGÉLICA LOZANO CORREA
Representante a la Cámara
Ponente Coordinadora


PEDRITO TOMÁS PEREIRA
Representante a la Cámara


SAMUEL HOYOS MEJÍA
Representante a la Cámara


GERMÁN NAVAS TALERÓ
Representante a la Cámara


FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
Representante a la Cámara


JAIME BUENAHORA FEBRES
Representante a la Cámara

ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara


LEOPOLDO SUÁREZ MELO
Representante a la Cámara

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2016 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los autores de obras cinematográficas o ley Pepe Sánchez.

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2016

Doctora

AMPARO CALDERÓN PERDOMO

Secretaria General

Cámara de Representantes

Comisión I. Edificio Nuevo del Congreso. Piso 1.

Congreso de la República

Bogotá

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 218 de 2016, por la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los autores de obras cinematográficas o ley Pepe Sánchez.

Respetada doctora Amparo:

En atención al Proyecto de ley número 218 de 2016, la Autoridad Nacional de Televisión en el marco de sus funciones remite los comentarios:

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. El proyecto de ley denominado “Pepe Sánchez” tiene por objeto adicionar dos párrafos al artículo 98 de la Ley 23 de 1982, así:

“**Artículo 98.** Los derechos patrimoniales sobre la obra cinematográfica se reconocerán, salvo estipulación en contrario, a favor del productor.

Parágrafo 1º. No obstante, la presunción de cesión de los derechos de los autores establecidos en el artículo 95 de la presente ley conservarán el derecho irrenunciable a recibir una remuneración equitativa por los actos de comunicación pública incluida la puesta

a disposición y el alquiler comercial al público que se hagan de la obra audiovisual, remuneración que será pagada directamente por quien realice la comunicación pública.

La remuneración a que se refiere este artículo no se entenderá comprendida en las cesiones de derechos que el autor hubiere efectuado con anterioridad a esta ley y no afecta los demás derechos que a los autores de obras cinematográficas les reconoce la Ley 23 de 1982 y demás normas que la modifican o adicionan, así como sus decretos reglamentarios.

En ejercicio de este derecho, los autores definidos en el artículo 95 de la presente ley no podrán prohibir, alterar o suspender la producción o la normal explotación comercial de la obra cinematográfica por parte del productor.

Parágrafo 2º. No se considerará comunicación pública, para los efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto o instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho de entrada. Así mismo, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no les es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen la obra audiovisual para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de la obra audiovisual no sea la de entretener con ella al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Para entender lo anterior, es necesario citar el artículo 95 de la norma ibídem, el cual consagra lo siguiente:

“**Artículo 95.** Son autores de la obra cinematográfica:

- a) El Director o realizador;
- b) El autor del guion o libreto cinematográfico;
- c) El autor de la música;
- d) El dibujante o dibujantes, si se tratare de un diseño animado”.

2. Consideran los directores, guionistas, libretistas, músicos y dibujantes involucrados en la industria audiovisual que pese a su calidad de coautores de la obra cinematográfica, existe un desequilibrio contractual debido a la ejecución de estas obras en la práctica, pues al ceder los derechos patrimoniales a favor del productor, se pierde el control de los mismos, situación que arroja como resultado que los creadores no perciban nunca más algún tipo de utilidad adicional por cada uso, reproducción o comunicación pública que se hace de la obra.

En síntesis, lo que se busca es otorgar a los autores mencionados en el artículo 95 un mínimo reconocimiento económico que sea de carácter irrenunciable sobre las obras en que hayan puesto su creatividad al servicio de los colombianos y del público en general.

3. En este punto es importante reconocer que la propiedad intelectual tiene dos grandes aristas o ramas que son objeto de protección: (i) los derechos de autor, y (ii) la propiedad industrial.

2. CONCEPTO DE LA COORDINACIÓN LEGAL DE LA ANT V

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 1507 de 2012, a la Autoridad Nacional de Televisión se le atribuyen, entre otras, las siguientes funciones:

“(…) i) *Velar por el fortalecimiento y desarrollo de la TV Pública;*

j) *Promover y desarrollar la industria de la televisión (...)*”.

En el marco de esas competencias, especialmente la de promover y velar por el desarrollo de la industria de la televisión, le corresponde a la Autoridad Nacional de Televisión pronunciarse ante el Congreso de la República acerca de los proyectos de ley que de manera directa o indirecta afecten la normal ejecución del campo audiovisual y cinematográfico y a los operadores y concesionarios en calidad de difusores de estas obras, en desarrollo de los cometidos estatales relacionados con el servicio público de televisión.

En consecuencia, procede la Coordinación Legal a emitir el siguiente concepto:

1. La propiedad intelectual tiene que ver con la información o los conocimientos que pueden incorporarse en objetos tangibles, de los que se puede hacer un número ilimitado de ejemplares en todos los lugares del mundo.

Los derechos de propiedad intelectual son también, a veces, objeto de determinadas limitaciones, como en el caso del derecho de autor y las patentes, que tienen vigencia durante un plazo determinado. De la importancia que reviste proteger la propiedad intelectual se deja por primera vez constancia en el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, de 1883, y en el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, de 1886.

De la administración de uno y otro tratado se encarga la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

2. Ahora bien, la expresión “derecho de autor” se utiliza para describir los derechos de los creadores sobre sus obras literarias y artísticas. Las obras que se

prestan a la protección por derecho de autor van desde los libros, la música, la pintura, la escultura y las películas hasta los programas informáticos, las bases de datos, los anuncios publicitarios, los mapas y los dibujos técnicos¹.

3. Se debe precisar que en materia de derechos de autor y derechos conexos existe una normativa integrada por la Ley 23 de 1982 –modificada por la Ley 44 de 1993– y la Decisión Andina 351 de 1991, la cual de acuerdo con lo estipulado en el Acuerdo de Cartagena celebrado en 1969 es la norma prevalente en la materia y su vigencia suspende todas las disposiciones del derecho interno que le sean contrarias mientras Colombia sea parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Las obras audiovisuales se encuentran definidas en el artículo 3° de la Decisión 351 como “*toda creación expresada mediante una serie de imágenes asociadas, con o sin sonorización incorporada, que esté destinada esencialmente a ser mostrada a través de aparatos de proyección o cualquier otro medio de comunicación de la imagen y de sonido, independientemente de las características del soporte material que la contiene*”, estas incluyen las obras cinematográficas, que son obras complejas, protegidas en sí mismas según la doctrina y la legislación internacional como una clase particular de obras en colaboración.

Además, la Ley 23 de 1982 define en el literal s) del artículo 8° la obra cinematográfica como “*cinta de video y videograma; la fijación en soporte material, de sonidos sincronizados con imágenes, o de imágenes o de imágenes sin sonido*”.

Y a su vez, el literal c) del artículo 8° de la misma ley define la obra en colaboración como “*La que sea producida, conjuntamente, por dos o más personas naturales cuyos aportes no puedan ser separados*”.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-1023 de 2012 definió los derechos de autor de la siguiente manera:

“*El objeto que se protege a través del derecho de autor es la obra, esto es ‘...la expresión personal de la inteligencia que desarrolla un pensamiento que se manifiesta bajo una forma perceptible, tiene originalidad o individualidad suficiente, y es apta para ser difundida y reproducida’. Dicha protección está condicionada al cumplimiento de los siguientes presupuestos: el derecho de autor protege las creaciones formales no las ideas; la originalidad es condición necesaria para la protección; ella, además, no depende del valor o mérito de la obra, ni de su destino o forma de expresión y, en la mayoría de legislaciones, no está sujeta al cumplimiento de formalidades; cosa distinta es el registro que de ellas lleve el Estado, en el caso colombiano denominado Registro Nacional de Derechos de Autor, el cual tiene fines específicos de publicidad y seguridad jurídica, según se consigna de manera expresa en el artículo 193 de la Ley 23 de 1982. El derecho de autor protege toda clase de obras intelectuales, en tanto creaciones originarias o primigenias (literarias, musicales, teatrales o dramáticas, artísticas, científicas y audiovisuales, incluyéndose también en los últimos tiempos los programas de computador), o creaciones*

¹ <http://www.wipo.int/copyright/es/> - Página de la Organización Internacional de Propiedad Intelectual.

derivadas (adaptaciones, traducciones, compilaciones, arreglos musicales, etc.)”.

Teniendo en cuenta lo expresado, podemos concluir que la obra audiovisual, dentro de la cual se encuentra la obra cinematográfica, es una obra en colaboración en la cual diversos autores realizan el aporte de sus creaciones, dando resultado una obra nueva que se protege en virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 23 de 1982:

“Artículo 94. Sin perjuicio de los derechos de los autores de las obras adaptadas o incluidas en ella, la obra cinematográfica será protegida como una obra original”.

A las obras cinematográficas se les otorga una protección independiente, sin perjuicio de los derechos de los autores que concurren en su realización. Sin embargo, para facilitar su explotación, el artículo 98 consagra una presunción legal que no es absoluta y que admite pacto en contrario, pero está basada en el funcionamiento de la industria audiovisual y en los altos costos económicos que conlleva la realización de esta clase de obras como bien dijo la honorable Corte Constitucional en la sentencia anteriormente citada, y es por esta razón que identifica al productor como aquella persona natural o jurídica que es legal y económicamente responsable de los contratos con todas las personas y entidades que intervienen en la realización de la obra cinematográfica², por lo cual se entenderá (salvo pacto en contrario) que este es el titular de los derechos patrimoniales que recaen sobre la misma, sin perjuicio de que los autores del artículo 95 dispongan lo contrario.

4. La Ley 23 de 1982 definió el contenido de los derechos de autor en dos órbitas: (i) la patrimonial, y (ii) la moral. El derecho patrimonial sobre una obra tiene un efecto temporal y de él emanan varias potestades para el autor. Por el contrario, el derecho moral sobre la obra es una garantía intemporal, irrenunciable e inalienable.

El proyecto de ley denominado “Pepe Sánchez” tiene como objetivo establecer –de conformidad con los lineamientos del derecho comparado– un derecho patrimonial irrenunciable a favor de los autores de la obra cinematográfica, quienes conservarán, valga la redundancia, el derecho irrenunciable a recibir una remuneración equitativa por los actos de comunicación pública incluida la puesta a disposición y el alquiler comercial al público que se hagan de la obra audiovisual, remuneración que será pagada directamente por quien realice la comunicación pública.

La modificación que se pretende introducir tiene una finalidad de suma relevancia por cuanto, de un lado, conserva la cesión de los derechos patrimoniales a favor del productor sin que el autor o colaborador de la obra pueda impedir su difusión, pero, no obstante, sí establece la existencia del derecho a recibir una remuneración que es irrenunciable para el autor por los actos de comunicación pública.

Si bien la intención del legislador es loable en el sentido de proteger patrimonialmente a los autores de la obra audiovisual, lo cierto es que se debe analizar cuidadosamente la consagración de un derecho irre-

nunciable a recibir una remuneración por los actos de comunicación pública porque podría contravenir lo dispuesto por el artículo 9° de la Decisión Andina 351, precepto que establece:

“Artículo 9°. Una persona natural o jurídica, distinta del autor, podrá ostentar la titularidad de los derechos patrimoniales sobre la obra de conformidad con lo dispuesto por las legislaciones internas de los Países Miembros”.

Igualmente, el artículo 13 de la norma comunitaria define los derechos patrimoniales como aquellos que permiten al autor o a sus derechohabientes la explotación económica de la obra protegida a través de la realización de diversos actos, dentro de los cuales se encuentra la comunicación pública, así:

“Artículo 13. El autor o, en su caso, sus derechohabientes, tienen el derecho exclusivo de realizar, autorizar o prohibir:

a) La reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento;

b) La comunicación pública de la obra por cualquier medio que sirva para difundir las palabras, los signos, los sonidos o las imágenes;

c) La distribución pública de ejemplares o copias de la obra mediante la venta, arrendamiento o alquiler;

d) La importación al territorio de cualquier País Miembro de copias hechas sin autorización del titular del derecho;

e) La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.

(...)

Artículo 15. Se entiende por comunicación pública todo acto por el cual una pluralidad de personas, reunidas o no en un mismo lugar, pueda tener acceso a la obra sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas, y en especial las siguientes:

a) Las representaciones escénicas, recitales, disertaciones y ejecuciones públicas de las obras dramáticas, dramático-musicales, literarias y musicales, mediante cualquier medio o procedimiento;

b) La proyección o exhibición pública de las obras cinematográficas y de las demás obras audiovisuales;

c) La emisión de cualesquiera obras por radiodifusión o por cualquier otro medio que sirva para la difusión inalámbrica de signos, sonidos o imágenes. El concepto de emisión comprende, asimismo, la producción de señales desde una estación terrestre hacia un satélite de radiodifusión o de telecomunicación;

d) La transmisión de obras al público por hilo, cable, fibra óptica u otro procedimiento análogo, sea o no mediante abono;

e) La retransmisión, por cualquiera de los medios citados en los literales anteriores y por una entidad emisora distinta de la de origen, de la obra radiodifundida o televisada;

f) La emisión o transmisión, en lugar accesible al público mediante cualquier instrumento idóneo, de la obra difundida por radio o televisión;

² Artículo 97 Ley 23 de 1982.

g) *La exposición pública de obras de arte o sus reproducciones;*

h) *El acceso público a bases de datos de ordenador por medio de telecomunicación cuando éstas incorporen o constituyan obras protegidas;*

i) *En general, la difusión, por cualquier procedimiento conocido o por conocerse, de los signos, las palabras, los sonidos o las imágenes”.*

En consecuencia, al margen de que las legislaciones comparadas (v. gr. Chile, México, Argentina, España, Francia) tiendan a incorporar la existencia de un derecho irrenunciable e inalienable a favor de los autores de obras audiovisuales, lo cierto es que al interior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) es preciso que se defina la compatibilidad del proyecto con la norma supranacional, so pena de que pueda ser suspendida por incompatibilidad material o declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

En efecto, en criterio de esta Coordinación para garantizar la legalidad de la norma habría que reafirmar la distinción entre el derecho patrimonial que existe a favor de los productores y el que quedaría en cabeza de los autores de la obra audiovisual.

Implicaciones del proyecto de ley para los operadores del servicio público de televisión

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 1° de la Ley 182 de 1995: *“La televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta Ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política.*

Técnicamente, es un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, que consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea.

Este servicio público está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales”.

El Capítulo III de la Ley 182 de 1995 define los criterios bajo los cuales se clasifica el servicio de televisión, dentro de los cuales se encuentra en el artículo 21 la clasificación en función de la orientación general de la programación, así:

“Artículo 21. Clasificación del servicio en función de la orientación general de la programación. De conformidad con la orientación general de la programación emitida, la Comisión Nacional de Televisión clasificará el servicio en:

a) *Televisión comercial: es la programación destinada a la satisfacción de los hábitos y gustos de los televidentes, con ánimo de lucro, sin que esta clasificación excluya el propósito educativo, recreativo y cultural que debe orientar a toda televisión colombiana;*

b) *Televisión de interés público, social, educativo y cultural: es aquella en la que la programación se orienta en general a satisfacer las necesidades educativas y culturales de la audiencia”.*

Como se mencionó, la prestación del servicio público de televisión corresponde a entidades públicas, privadas y comunidades organizadas, que con fines de lucro o no, según su modalidad, se encargan de ofrecer la programación comercial y de interés público en el marco de la normatividad aplicable en la materia para el cumplimiento de los fines estatales involucrados.

Teniendo en cuenta que técnicamente la prestación de este servicio público consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea, nos encontramos en un escenario en el que el derecho patrimonial de comunicación pública de la obra audiovisual constituye el eje central de la televisión, razón por la cual los operadores, licenciarios y concesionarios tienen la obligación de realizar el pago que por concepto de derechos de autor les corresponda sobre los contenidos emitidos.

Es decir, que de aprobarse el proyecto de ley, los prestadores del servicio público de televisión deberán realizar un pago adicional por concepto de comunicación pública a los autores que define el artículo 95 de la Ley 23 de 1982.

La iniciativa no solo va encaminada a que se mantenga la protección moral y patrimonial de los productores y autores de la obra audiovisual, sino a incrementar el ámbito de protección de los autores de las obras audiovisuales, pues como ya se mencionó, el derecho patrimonial de los autores a que con cada acto de comunicación pública se les otorgue una remuneración equitativa con independencia de las estipulaciones contractuales establecidas con el productor.

3. CONCLUSIONES DE LA COORDINACIÓN LEGAL Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Coordinación Legal emite las siguientes conclusiones:

4.1. La iniciativa legislativa tiene como propósito extender o ampliar la protección sobre derechos morales y patrimoniales a los autores de la obra audiovisual, con independencia de la presunción de cesión regulada por el artículo 98 de la Ley 23 de 1982.

4.2. De aprobarse la iniciativa, se establecerá en Colombia un derecho patrimonial irrenunciable en cabeza de los autores de la obra audiovisual, sin importar que opere la cesión de los derechos patrimoniales a favor del productor.

4.3. El proyecto adolece de no señalar si el derecho patrimonial de los autores de la obra audiovisual es temporal o atemporal. El derecho patrimonial de las obras como está regulado en la legislación interna es temporal, por tener duración de ochenta años para personas naturales y de treinta años para personas jurídicas (artículo 29 Ley 23 de 1982).

4.3. El derecho patrimonial implementado con el proyecto de ley Pepe Sánchez sería distinto y, por consiguiente, habría que preguntarse si estaría sometido a los mismos términos de protección definidos en el artículo 29 de la Ley 23 o si, por el contrario, sería intemporal o hasta el deceso del autor.

4.4. Es necesario que se defina e incorpore, en el texto del proyecto, si el derecho patrimonial del autor

audiovisual por actos de comunicación es transferible; lo anterior, por cuanto existen legislaciones (v. gr. Chile - Ley 20.243) que no solo establecieron la irrenunciabilidad sino su intransferibilidad, lo cual redundaría en una mayor protección para el autor de la obra porque se persigue que sea el autor de la obra y no un tercero el sujeto que reciba la respectiva remuneración.

4.5. El proyecto no establece, ni tampoco define qué se entiende por “remuneración equitativa”. En criterio de esta Coordinación, la expresión es indeterminada y demasiado gaseosa, por lo que podría ser inconstitucional por no definirse con precisión la contraprestación que por ley deberían cancelar a los autores de la obra cinematográfica o audiovisual las personas que quieren ejecutar actos de comunicación. En consecuencia, se recomendaría que el legislador señalara al menos de forma somera las pautas o criterios para establecer la remuneración que percibirían los autores de la obra audiovisual.

La Coordinación legal espera haber atendido sus inquietudes con el presente concepto, y queda a su disposición para darle alcance o ampliar el estudio del analizado.

Cordial saludo,



ANGELA MARÍA MORA SOTO

Directora

Autoridad Nacional de Televisión - ANTV

CONTENIDO

Gaceta número 625 - Miércoles, 17 de agosto de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
INFORMES DE CONCILIACIÓN Págs.	
Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 69 de 2015 Senado, 237 de 2016 Cámara, por medio de la cual se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha.....	1
INFORMES DE OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe sobre objeción presidencial al Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.....	2
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta y texto propuesto, al Proyecto de Acto legislativo número 032 de 2016 Cámara, por medio del cual se modifican los requisitos para acceder a los cargos de elección popular.....	6
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley orgánica número 025 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.....	10
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios de la Autoridad Nacional de Televisión al Proyecto de ley número 218 de 2016 Cámara, por la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los autores de obras cinematográficas o ley Pepe Sánchez.....	21