

Nº 18

EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN CONGRESOS DE AMÉRICA LATINA

Memorias del Foro Internacional de Transparencia
y Apertura Informativa del Poder Legislativo

 **Universidad de
los Andes**
Facultad de Ciencias Sociales



**Koninkrijk
der Nederlanden**



Corporación
**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

© COLECCIÓN CUADERNOS DE TRANSPARENCIA
N.18 EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA Y ACCESO A
LA INFORMACIÓN EN CONGRESOS DE AMÉRICA LATINA
Memorias del Foro internacional de transparencia
y apertura informativa del poder legislativo

ISSN: 1657-7736
COLOMBIA - AMÉRICA DEL SUR
JUNIO DE 2010

Corporación Transparencia por Colombia

JUNTA DIRECTIVA

Alejandro Linares Cantillo
Andrés Echavarría Olano
Guillermo Carvajalino Sánchez
Rodrigo Gutiérrez Duque
Daniel Alfonso Perea Villa
Rosa Inés Ospina
Fernando Jaramillo Giraldo
Patricia Martínez
Esperanza González

CONSEJO RECTOR

Alejandro Linares Cantillo
Andrés Echavarría Olano
Gustavo Bell Lemus
Rodrigo Gutiérrez Duque
Rosa Inés Ospina Robledo

DIRECTORA EJECUTIVA
Elisabeth Ungar Bleier

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
PBX: 214 6870 | Fax. 637 3603
Autopista Norte N° 114 – 78 Of. 101
Bogotá – Colombia
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
www.twitter.com/transparenciaco

ÁREA DE POLÍTICA Y JUSTICIA

Sandra Martínez Rosas
Directora
Paola Zúñiga Valcárcel
Directora hasta noviembre de 2009
Shary Mejía Ballesteros
Profesional de Área de Política y Justicia
Juan Felipe Cardona
Consultor – Autor de la investigación
¿Cómo evoluciona la apertura informativa en
el Congreso de la República de Colombia?
reseñada en el último capítulo del Cuaderno

DIRECCIÓN EDITORIAL Y EDICIÓN

Jannette Bonilla Torres
José Miguel Hernández

TRANSCRIPCIÓN DE LAS MEMORIAS DEL FORO

Bárbara Méndez

REALIZACIÓN GRÁFICA

Victoria Peters
Daniel Fajardo

IMPRESIÓN

xxxxxx xxxxxxxx

La realización del Foro Internacional Transparencia y apertura informativa del poder legislativo y la publicación de las memorias contó con el apoyo técnico y financiero de la Embajada del Reino de los Países Bajos- Embajada de Holanda.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN.....	5
-------------------	---

PARTE I

MEMORIAS DEL FORO INTERNACIONAL

TRANSPARENCIA Y APERTURA INFORMATIVA DEL PODER LEGISLATIVO.....	9
---	---

APERTURA DEL FORO.....	10
------------------------	----

TRANSPARENCIA EN LOS CONGRESOS DE AMÉRICA LATINA Y ACCESO A INFORMACIÓN

TOMAS VIAL SOLAR - CHILE	14
--------------------------------	----

LA EXPERIENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA VISTA DESDE SUS MIEMBROS

HERNÁN ANDRADE Y GERMÁN VARÓN - COLOMBIA.....	24
---	----

NECESITAMOS CAMBIAR LA FORMA DE ENVIAR LOS MENSAJES A LA CIUDADANÍA

GERMÁN VARÓN COTRINO - COLOMBIA.....	30
--------------------------------------	----

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

UN DERECHO GARANTIZADO POR EL ESTADO

RENÁN CLEOMINIO ZOREDA - MÉXICO.....	38
--------------------------------------	----

EVALUACIÓN DEL GRADO DE APERTURA INFORMATIVA DEL CONGRESO

DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA - INFORME DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA	46
---	----

 PAOLA ZÚÑIGA VALCÁRCEL

EL ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN DEL CONGRESO: UNA CARRERA DE OBSTÁCULOS

INFORME DE CONGRESO VISIBLE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

ELISABETH UNGAR BLEIER	64
------------------------------	----

DEBATE	71
--------------	----

► REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA Y

CONGRESO VISIBLE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

► COMENTARIOS DE LOS PANELISTAS EN TORNO A LOS TEMAS DE CONFIDENCIALIDAD,

PATRIMONIO, FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y CONFLICTO DE INTERESES

► COMENTARIOS Y PREGUNTAS DEL PÚBLICO

PARTE II

¿CÓMO EVOLUCIONA LA APERTURA INFORMATIVA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA?

INFORME DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA	101
---	-----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
----------------------------------	-----

PRESENTACIÓN

En la actualidad, parece haber consenso alrededor de la idea según la cual la democracia, como régimen político, no se circunscribe exclusivamente al ámbito electoral ni a la separación de poderes. Conceptos como rendición de cuentas, transparencia pública y acceso a la información se han tornado en valores y prácticas apreciados, así como en indicadores relevantes que permiten cualificar el nivel de democratización de una sociedad y el grado de transparencia de sus instituciones.

Pareciera que los términos *sociedades democráticas* y *sociedades abiertas* -aquellas en las que el gobierno además de ser responsable y tolerante fomenta políticas de transparencia de frente a la ciudadanía- se volvieron complementarios, creando un círculo virtuoso en el que la ampliación de la información estatal a la que tiene acceso la ciudadanía facilita la identificación y reducción de los casos de corrupción, lo que a su vez hace más eficientes los procesos de rendición de cuentas de los funcionarios y amplía la representatividad de las instituciones públicas.

De hecho, diferentes experiencias demuestran que la ampliación de los derechos de acceso a la información es efectiva para acercar los ciudadanos a la gestión pública, permitir que influyan en ella de forma cualificada, crear una cultura política de la rendición de cuentas que vaya más allá del tradicional sistema de pesos y contrapesos e incrementar los índices de credibilidad y legitimidad de las instituciones estatales.

Así, parece ser un contrasentido hablar de una democracia en la que la libertad de información y el acceso a los documentos públicos no sean reconocidos como derechos ciudadanos y no sirvan como principios rectores de las relaciones entre estos últimos y los funcionarios, entre representantes y representados.

El Congreso de la República, como principal institución de representación ciudadana dentro de una democracia, no escapa a esta lógica. En el caso colombiano, tanto la Constitución Política como una serie de leyes, decretos, sentencias y pronunciamientos judiciales, se han encargado de regular, en mayor o menor medida el derecho de los ciudadanos de conocer la gestión de la corporación y el deber de ésta de publicar, difundir y permitir un amplio acceso a los documentos públicos que produce.

A pesar de la normatividad existente, de acuerdo con varios estudios, entre ellos el Proyecto de Opinión Pública de América Latina¹, el Congreso tiene un muy bajo nivel de legitimidad ante la ciudadanía y según el Índice de Transparencia Nacional 2008 – 2009 de Transparencia por Colombia, es una de las tres instituciones con mayor riesgo de corrupción² Finalmente, el balance en cuanto a acceso a la información no es muy halagador, como lo muestran los resultados de los estudios presentados por Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes, en el *Foro Internacional Transparencia en el Poder Legislativo y Apertura Informativa*, realizado en abril de 2009.

Este escenario permitió, además de dar a conocer los resultados de los estudios mencionados, promover el debate y la reflexión con parlamentarios, comunicadores y expertos nacionales e internacionales en torno a los procesos de apertura informativa de los legislativos latinoamericanos.

El presente Cuaderno de Transparencia por Colombia recoge las memorias del Foro y permite al lector conocer los alcances y limitaciones que tienen los ciudadanos para acceder a la información parlamentaria en el país, así como evaluar la situación de Colombia frente a otros países de la región.

Dando continuidad a los estudios mencionados y como parte del compromiso adquirido por Transparencia por Colombia en el Foro, durante el segundo semestre de 2009 se realizó un seguimiento a los avances en el acceso a la información por parte del Congreso colombiano. Los resultados de este seguimiento se presentan en el último capítulo de estas memorias, en el que se reseñan y destacan los avances en términos de apertura informativa mediante la tecnificación de las oficinas de la corporación, la unificación de la información, la modernización de sus páginas de Internet y los cambios normativos entre las principales estrategias con las que el Congreso ha podido ampliar y cualificar la información que pone a disposición de la ciudadanía.

1 Barómetro de las Américas. LAPOP Vanderbilt University – Universidad de los Andes 2008, p.80),

2 Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia Nacional 2008 – 2009, p.8

A pocos meses de posesionarse el nuevo Congreso elegido en marzo de 2010, y con el desafío y la responsabilidad de devolverle a los ciudadanos la confianza en la política y en una corporación que en los últimos años ha sido el centro de las principales investigaciones judiciales por corrupción e influencia de grupos armados ilegales, estoy convencida de que este documento aportará de manera significativa al debate sobre la transparencia legislativa, la libertad de información y el derecho a acceder a los documentos públicos y ayudará a co-construir y ejecutar propuestas que permitan generar mecanismos efectivos de comunicación y de rendición de cuentas entre ciudadanos y congresistas.

Tener un Congreso más fuerte, representativo, legítimo y transparente es un reto inaplazable. Y Transparencia por Colombia seguirá trabajando para contribuir a que esto logre.

Elisabeth Ungar Bleier

DIRECTORA EJECUTIVA

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

A large, stylized graphic of an eye in light gray, composed of a large outer curve and a smaller inner circle, serving as a background for the text.

PARTE I
MEMORIAS DEL FORO INTERNACIONAL
TRANSPARENCIA Y APERTURA
INFORMATIVA DEL PODER LEGISLATIVO

APERTURA DEL FORO

MARGARETH FLÓREZ

DIRECTORA DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA¹

Buenos días a todos. En nombre de Congreso Visible, Universidad de Los Andes y Transparencia por Colombia quiero agradecer a los honorables congresistas que nos acompañan, a los representantes de los distintos partidos y movimientos políticos presentes, y a las organizaciones sociales, periodistas y miembros de la academia.

Al Honorable Senador Hernán Andrade, Presidente del Senado de la República, y al Honorable Representante Germán Varón, Presidente de la Cámara de Representantes, les agradecemos haber aceptado la invitación de Congreso Visible, Universidad de Los Andes y Transparencia a formar parte de este panel.

Muchas gracias al Senador Renán Cleominio Zoreda, miembro de la Mesa Directiva del Senado de México, y al Doctor Tomás Vial, Director de la Fundación Proacceso de Chile y catedrático de la Universidad Andrés Bello de Santiago, por desplazarse desde sus respectivos países para acompañarnos y contribuir desde su experiencia a la reflexión que hoy queremos propiciar.

1 Hasta abril de 2009

Un agradecimiento especial a la Embajada Real de los Países Bajos en Colombia, cuyo apoyo ha sido fundamental para la realización de este Foro y de los estudios que estamos adelantando sobre temas de acceso a información.

Para Congreso Visible, Universidad de Los Andes y Transparencia por Colombia es muy grato contar con la presencia de todos ustedes en este foro que hemos denominado *“Transparencia en el poder legislativo y apertura informativa”*, y que pretende ser un espacio de debate sobre el acceso ciudadano a información del Congreso de la República. Queremos escuchar qué se está haciendo desde el Senado y la Cámara de Representantes para informar a la ciudadanía sobre sus representantes y sobre el trámite legislativo, analizar si eso es suficiente, si existen medidas adicionales que deban ser adoptadas, y si hay avances en otros países de la región que puedan ser implementados por el legislativo colombiano.

Quiero empezar diciendo que para algunos, el derecho de acceder a información del poder legislativo podría parecer un tema menor en un país en el que el Estado, y en particular el Congreso de la República, se ve expuesto permanentemente al enorme poder corruptor de grupos legales e ilegales que han logrado penetrar la institucionalidad del poder legislativo y minar su legitimidad.

Sin embargo, la apertura informativa real es un elemento reconfigurador de la confianza ciudadana en el Congreso y tiene el potencial de contribuir a recuperar su esencia y legitimidad.

El Congreso debe ser reconocido por los colombianos y colombianas, como el escenario por excelencia de las grandes decisiones políticas, de la confrontación de ideas, del surgimiento y consolidación de líderes, movimientos y partidos políticos representativos de las fuerzas sociales tradicionalmente excluidas de los procesos de toma de decisiones. En otras palabras, es inaplazable la efectiva y profunda modernización y fortalecimiento institucional del Congreso como institución democrática por excelencia. Y en este proceso, la apertura informativa juega un importante rol.

La apertura informativa es un componente indispensable de la transparencia. Al proveer información, se rinde cuentas, se abren espacios para el escrutinio público, y se crean condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos

La apertura informativa real es un elemento reconfigurador de la confianza ciudadana en el Congreso y tiene el potencial de contribuir a recuperar su esencia y legitimidad.

gubernamentales. Por el contrario, la ausencia de información es un foco potencial de abuso de poder y corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o distorsiona el acceso a información de interés público. La transparencia necesariamente implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea comprensiva al incluir todos los elementos relevantes, y que sea confiable y de calidad.

Al Congreso de la República le corresponde ser la voz de los ciudadanos y de las fuerzas sociales en la toma de decisiones; establecer un sistema normativo para el funcionamiento social, en el que las leyes se hagan de acuerdo con el interés nacional; evitar la concentración del poder y controlar las acciones de las otras ramas, principalmente las del poder ejecutivo. Y por todo ello, el Congreso debería ser el ejemplo más sólido de apertura informativa.

Es fundamental reconocer la responsabilidad que tiene el Congreso como institución y los propios congresistas de ofrecer información y hacer pública una actividad que no puede ser, de ninguna manera, privada. Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar las acciones y decisiones del poder legislativo.

Promover y exigir el cumplimiento de la responsabilidad de proveer información por parte del poder legislativo traería múltiples beneficios:

- ♦ Acerca la ciudadanía a sus representantes
- ♦ Se constituye en una rendición automática de cuentas públicas
- ♦ El Congreso incrementa su legitimidad reconociendo que la información pública le pertenece al ciudadano
- ♦ Se contribuye a la consolidación de una cultura de confianza entre representantes y representados
- ♦ A mayor información se restringe al máximo la discrecionalidad y es posible escrutar, vigilar, y evaluar permanentemente la actividad legislativa
- ♦ Se crean ciudadanos reales, pues se les dota de mayor información estratégica sobre las cuestiones públicas para que estén informados y puedan ejercer sus derechos
- ♦ Por la mayor participación abierta de los diversos sectores sociales en el proceso de formación de las leyes de forma equitativa y en igualdad de oportunidades, se tomarán decisiones más sanas y menos viciadas

Depende entonces del Congreso como institución y de los senadores y

A mayor información se restringe al máximo la discrecionalidad y es posible escrutar, vigilar, y evaluar permanentemente la actividad legislativa.

representantes, adoptar medidas para abrirse a la ciudadanía y que el derecho a la información del poder legislativo sea una realidad.

Si bien se han adelantado esfuerzos desde el Congreso para acercarse a la ciudadanía y ofrecer más y mejor información, existen aún enormes desafíos para lograr una verdadera apertura informativa del legislativo. Como veremos más adelante, una gran mayoría de los ciudadanos no ejercen su derecho de acceder a la información del Congreso de la República, porque no saben que lo tienen, y no lo saben porque no tienen información.

Se requiere entonces el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo entre el poder legislativo y la ciudadanía, no solamente proporcionando información, sino creando estímulos y oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad. A lo largo de este Foro veremos que existen medidas que puede y debe implementar el Congreso, unas más simples que otras, que requerirán mayor voluntad de parte del legislativo y reformas normativas y de cultura política. Gracias nuevamente por su presencia.

Existen aún
enormes desafíos para
lograr una verdadera
apertura informativa
del legislativo.

TRANSPARENCIA EN LOS CONGRESOS DE AMÉRICA LATINA Y ACCESO A INFORMACIÓN

INTERVENCIÓN DE TOMÁS VIAL SOLAR

DIRECTOR FUNDACIÓN PROACCESO DE CHILE Y CATEDRÁTICO DE
LA UNIVERSIDAD ANDRÉS BELLO DE SANTIAGO DE CHILE.

Mi presentación tiene cuatro puntos. El primero se refiere al contexto en el cual debemos entender el problema de la transparencia. El segundo, las funciones de la transparencia en el caso de los Congresos. El tercero, las categorías de información que debería incluir un Congreso transparente, y el cuarto, algunos ejemplos de buenas prácticas en materia de transparencia de los Congresos.

En Proacceso sabemos que el Instituto del Banco Mundial avanza en un estudio no cuantitativo sobre buenas prácticas en Latinoamérica en materia de transparencia en los Congresos. Sin embargo, no hay, hasta donde yo conozco, un estudio que establezca un ranking de las páginas de los Congresos de América Latina. Es un trabajo bastante arduo porque hay una cantidad muy grande de ítems de información que es necesario medir. Lo único que acaba de ser publicado por Transparencia Argentina, es un monitoreo comparado y cuantitativo de la transparencia de los Congresos de Guatemala, Chile y Argentina. Debería pensarse en un estudio a nivel latinoamericano.

¿En qué contexto debemos entender el tema de transparencia?

El punto de partida, y eso está bien medido por una serie de estudios, es un alto grado de desconfianza hacia los Congresos y los políticos en general. Si se analizan los datos del Latinbarómetro, se observa que el nivel de confianza en el Congreso, entre 1996 y 2004 no es más de 25%. Tan sólo un cuarto de los latinoamericanos confiamos mucho o algo en el Congreso. Para el caso de los partidos la confianza es aún menor: 19%.

Por supuesto que 25% confíe algo o mucho en los Congresos muestra una inmensa desconfianza, y ésta es una constante latinoamericana, con diversos grados, pero una realidad en todos los países del continente. Este es un primer punto de partida para entender el tema de transparencia.

Esta cifra está ratificada por otro estudio del BID del año 2007 sobre prácticas democráticas, el cual también enfatiza, en que hay una percepción generalizada de desconfianza en los partidos políticos.

La desconfianza del poder legislativo se funda, entre otras cosas, en el desconocimiento. El Centro de Estudios de Políticas Públicas, CIPEC, de Buenos Aires, hizo un estudio en 2000, que mostraba que 77% de los bonaerenses no podía dar el nombre ni siquiera de tres diputados o un representante nacional. 79% jamás había visto una sesión del Congreso de las que se transmiten por televisión. Pero, por otra parte, había una alta demanda de transparencia por parte del Congreso: 91% creía que la gestión de los parlamentarios debía tener un alto grado de transparencia. Es decir, había desconfianza y demanda, que parece, van de la mano. Yo creo que ése es también un punto de partida.

Funciones de la transparencia en el Congreso

¿Cómo resolvemos la desconfianza social frente al órgano legislativo? La transparencia es un mecanismo, no es el único. ¿Qué funciones tendría la transparencia respecto al Congreso? Tiene varias.

Primera: un Congreso transparente es un Congreso que permite una mayor y mejor interacción entre representantes y representados. En la medida en que los ciudadanos sepan qué está pasando al interior del Congreso, pueden intervenir, hacer llegar

El punto de partida es un alto grado de desconfianza hacia los Congresos y los políticos en general. Tan sólo un cuarto de los latinoamericanos confiamos mucho o algo en el Congreso. Para el caso de los partidos la confianza es aún menor: 19%.

su opinión y también mejorar el proceso legislativo. Así avanzan los mecanismos de comunicación e interacción entre sociedad y Congreso.

Segunda: un Congreso transparente actúa como un disuasivo muy serio contra la corrupción. Pero no quisiera, sin desmerecer la importancia de esto, que centráramos el tema de transparencia exclusivamente en el tema de la corrupción.

Tercera: un Congreso transparente mejora su función legislativa. El proceso de legislar implica dictar normas para una sociedad compleja, en la cual hay discusiones técnicas, políticas, sociales. Todo eso requiere información. En la medida en que el Congreso disponga públicamente esa información, la sociedad puede interactuar con el legislativo, y eso redundaría o debería redundar en una legislación más perfecta, con menos errores, más adecuada a la sociedad. En ese sentido, del manejo de la información y la transparencia es probablemente la herramienta más importante para la mejora de ese proceso legislativo.

Cuarta: un Congreso transparente es condición y consecuencia de aceptar la existencia de un derecho que hoy día es un derecho internacional, un derecho humano, un derecho constitucional y legal, que es el derecho de acceso a la información. Este derecho está reconocido a nivel Interamericano. Recientemente, la Corte Europea de Derechos Humanos reconoció por primera vez, se había resistido a hacerlo, el derecho de acceso a la información como parte de los derechos reconocidos en la Convención, y lo hizo en un caso que viene de Hungría que pueden consultar en la web de la Corte Europea.

Por supuesto, es también hoy un derecho constitucional. Por lo menos ocho Constituciones de Latinoamérica reconocen expresamente el derecho de acceso a la información. La mexicana lo hace en su artículo sexto. La colombiana en el Artículo 74, que se refiere al derecho de acceder a documentos públicos, y en otras normas como el Artículo 23 sobre el derecho de petición.

A nivel legal tenemos en varios países normas generales, no particulares, regímenes de acceso a la información. México lo tiene desde 2002, Guatemala lo acaba de aprobar, en Chile va a entrar en vigencia. Más de ochenta países en el mundo tienen hoy normativas sobre acceso a la información. Es una tendencia que viene en

En la medida en que los ciudadanos sepan qué está pasando al interior del Congreso, pueden intervenir, hacer llegar su opinión y también mejorar el proceso legislativo.

aumento y con mucha fuerza en los últimos quince años. Va unida íntimamente al tema de legislación de la democratización de la información y a los temas de lucha contra la corrupción en el mundo.

Tenemos entonces por lo menos cuatro funciones que tiene la transparencia con respecto a un Congreso. La transparencia va directamente asociada a lo que el Congreso haga, y la verdad es que los Congresos son, perdonen la expresión, animales muy complejos, con muchas funciones. Entonces, la transparencia tiene que ir asociada a esas funciones y cubrirlas a todas. Ningún Congreso lo hace en verdad. Uno observa que en las páginas Web de los Congresos en Latinoamérica hay información muy fuerte en algunas áreas, pero en otras no hay ninguna, es decir, hay grandes asimetrías. Si uno crea un catálogo de todas las categorías de información que deberían tener los Congresos, ninguno está cerca de cumplirlo. En el estudio en el que participaron Chile, Argentina y Guatemala las categorías de información se limitaron a la función legislativa, a los legisladores, a la asesoría y al régimen interno parcialmente. En verdad, el promedio es entre 40 y 50 % de la información que debía estar presente, y esas no son todas las categorías que debieran desarrollarse.

¿Cuáles son las funciones de los Congresos?

Perdón que sea algo obvio en esto, pero esto nos ayuda a enmarcar qué debería tener un Congreso puesto en su página Web. Por lo demás, es uno de los mecanismos de transparencia, el más fuerte y el más importante en el mundo actual porque hoy es posible publicar toda la información en la página Web. La Unión Interparlamentaria, que es la organización internacional que asocia a todos los Congresos del mundo democrático, y del no tan democrático también, plantea que los Congresos tienen las siguientes funciones:

La primera, legislar; la segunda, representar, es una función política plena; la tercera, controlar al ejecutivo, eso viene desde el Parlamento británico; la cuarta, ratificar normas internacionales, con frecuencia lo hacen los Congresos; la quinta, servir de foro de discusión, de debate, esta función deliberativa es muy importante o debe serlo en sociedades complejas y plurales como las nuestras; la sexta, recibir quejas y ratificar abusos, el control del abuso por parte de la autoridad; la séptima, aprobar enmiendas constitucionales, que es frecuentemente una función de los Congresos; y la octava autorizar nombramientos de autoridades públicas, un ejemplo son las cortes

Más de ochenta países en el mundo tienen hoy normativas sobre acceso a la información. Es una tendencia que viene en aumento y con mucha fuerza en los últimos quince años.

constitucionales o las cortes supremas, es esta una función que podríamos incluir dentro del control y balance de poderes.

Si entendemos esas funciones, la transparencia es simétrica a ellas, y entonces hay que desarrollar *categorías de información*. Nosotros dividimos nuestro estudio -y eso es paralelo a otros dos estudios que aún están por publicar, sobre transparencia en el poder judicial y transparencia en órganos de control y fiscalías- en dos grandes categorías, que son: transparencia en las funciones propias, que ya las mencionamos, y transparencia en el funcionamiento interno.

La transparencia de lo que el Congreso hace como función constitucional es tan importante como su operación interna para evitar la corrupción interna, las influencias de intereses y también, porque eso ayuda a la gestión eficiente del Congreso. Un Congreso que sabe manejar su información es más eficiente.

El tema de la información no es un tema sencillo, tiene una arista y una lógica que requieren regulación, formalización de los procedimientos, toma de decisiones, etc., etc. Eso va asociado a una mejor gestión como órgano. Esto, por supuesto, es válido para cualquier tipo de entidad, desde una empresa hasta el Congreso.

Transparencia en las funciones propias

El listado de categorías de la información que hemos establecido en nuestro estudio sobre la transparencia en las funciones propias es muy largo. Tenemos un índice en el anexo, no lo voy a leer acá porque sería extremadamente aburrido. Doy sólo algunos ejemplos en una de las funciones: *la función legislativa*.

¿Qué información debiera tener publicada normalmente un Congreso transparente, en cuanto al ejercicio de la función legislativa? Y eso lo pensamos desde el punto de vista de un ciudadano, que no sabe nada y entra a la página Web. ¿Qué debiera encontrar esa persona en la Web con facilidad y actualizado?

Información sobre el proceso legislativo en general. Los ciudadanos no conocen cómo opera el proceso. Debería haber información formateada de forma inteligente, no con el reglamento de la Cámara, que sólo los abogados podemos entenderlo, y eso a veces, sino información en términos educativos sobre cómo funciona el proceso legislativo.

Nosotros dividimos nuestro estudio en dos grandes categorías, que son: transparencia en las funciones propias y transparencia en el funcionamiento interno.

La composición de las comisiones legislativas. ¿Quiénes la integran, cómo se designaron las comisiones? Este es un tema relevante. Entendemos muy bien que saber cómo se votó, define, a su vez, el resultado del trabajo de la comisión.

La agenda de la comisión, parece obvio, pero no siempre está publicada.

Los informes o documentos que han llegado a las comisiones. En el proceso legislativo hay muchos interesados y estos interesados entregan informes y materiales. ¿Está disponible toda la información que la comisión recibió de actores externos, en la página Web? Esto en ninguno de los Congresos que estudiamos está. No aparece la información que han enviado los interesados, las empresas, las organizaciones, a cada comisión del Congreso.

Los informes de los organismos internos del Parlamento sobre los proyectos. Los Congresos tienen unos organismos de asesoría. ¿Sabemos cuál fue el informe técnico del organismo interno a la comisión? Eso en pocos casos existe.

La deliberación interna. Eso se publica habitualmente en el informe o en una versión taquigráfica, para que sepamos cuál fue el debate. Hay diversos mecanismos para hacer eso, puede ser la grabación televisiva o las actas.

Los informes de la comisión en pleno. El resultado final del trabajo de la comisión.

Los votos de los parlamentarios miembros de la comisión. Cómo se votó cada asunto en cada proyecto de ley en estudio, o el acuerdo que se haya dado.

La discusión de las plenarias de cada proyecto, íntegramente. Los Congresos suelen tener esto porque es una tradición tener actas de los debates parlamentarios, aún cuando fuesen atrasadas. Hoy día todo eso puede ser electrónico y prácticamente al día.

Finalmente, el voto del proyecto en el Congreso. Voto que tiene que ser y, la verdad, creo que a estas alturas debiera ser obvio, un voto nominal. Es imposible controlar la función parlamentaria si no tenemos claridad sobre cómo votó cada representante respecto a cada artículo. Eso parece algo fundamental y no me parece que a esta

¿Está disponible toda la información que la comisión recibió de actores externos, en la página Web? Esto en ninguno de los Congresos que estudiamos está.

altura haya justificación alguna para que eso no sea así. Los mecanismos electrónicos, e incluso los físicos y manuales, existen hace mucho tiempo, y la verdad, esto debía ser totalmente transparente para todas las partes. No parece haber argumento alguno para no hacerlo. La práctica pudo haber sido distinta, pero sabemos que la práctica debe ceder frente a principios y valores aceptados por todos.

Esto que acabo de mencionar es un ejemplo de la transparencia en cuanto a una sola de las funciones del Congreso, la función legislativa. Un listado similar podría elaborarse con respecto a la función de control, a la de nombramientos, a la de aprobación de normas internacionales, a las acciones de las comisiones investigadoras, por ejemplo. En general los Congresos son bastante pobres en la información sobre cómo operan las comisiones fiscalizadoras, salvo los Congresos de Brasil y Chile, los cuales publican información bastante completa. En el Congreso brasileiro yo diría que es completa. Está publicado todo lo que ha hecho la comisión investigadora, y lo que han hecho las comisiones anteriores. Uno puede ver el historial de las acciones de esas comisiones.

Transparencia en las funciones internas

En este tema tenemos los cuerpos de gobierno, el funcionamiento de las comisiones administrativas, los parlamentarios, los organismos de apoyo técnico, las funciones administrativas, todas las compras y adquisiciones que hace el Congreso, las asesorías, contratos, etc., etc. Un largo listado de un organismo que es grande y complejo. En el caso, por ejemplo, del Congreso argentino. En el Senado debe haber unos mil funcionarios. Tenemos un organismo complejo y se requiere transparencia sobre cómo funciona. Y eso es no sólo por una razón de control sino para que ellos mismos sepan bien lo que están haciendo.

Voy a centrarme en sólo uno de los elementos del funcionamiento interno, que son los parlamentarios propiamente tales, los legisladores. ¿Qué información debería encontrar un ciudadano sobre los parlamentarios? Si uno entrara a la página Web del Congreso debiera encontrar el listado de los miembros del Congreso con información sobre:

- ❖ Su currículum vital, su historial, su partido político. No en todos los Congresos sale esa información, lo cual es un poco absurdo.
- ❖ El distrito o región a la cual representa.
- ❖ El resultado electoral, cuánta gente votó por él.

En general los Congresos son bastante pobres en la información sobre cómo operan las comisiones fiscalizadoras, salvo los Congresos de Brasil y Chile, los cuales publican información bastante completa.

- ♦ Su declaración de intereses y de patrimonio, y los temas fiscales de esta declaración.
- ♦ Su remuneración, que está fijada por la ley, pero también las asignaciones especiales, los gastos que lleva pagados por eso. En el caso del Parlamento brasileiro esto último está muy claro, aparece la cuenta de gastos mensuales de los parlamentarios.
- ♦ ¿Con quién se reúne dentro de la función legislativa? Esto va asociado a la legislación de lobby, lo cual implica visibilizar la información de la agenda del parlamentario.
- ♦ Su trabajo legislativo, qué proyectos ha auspiciado, proyectos de ley o acuerdos.
- ♦ ¿Cómo ha votado? Y esto hoy en día se puede hacer con la informática, y también el ejemplo brasileño es muy claro; uno puede saber cómo ha votado el parlamentario cada proyecto. Uno va al listado de proyectos de ley o a través de la página del parlamentario y se sabe cómo voto, sí o no, respecto a cada ítem. Todo se puede hacer hoy día informáticamente. Esto es muy importante para saber qué hacen nuestros representantes, quienes son, después de todo, nuestros.
- ♦ Su asistencia a las sesiones de comisión y de sala.
- ♦ Su personal, ¿les paga a las personas, sabemos quiénes son? En el caso del parlamento chileno esto se publica en la Web de los parlamentarios.
- ♦ Los viajes, que son, después de todo, una excepción, dentro de su función pública.
- ♦ La accesibilidad, cómo me comunico con el parlamentario, sus teléfonos, su correo, el de su secretaria, etc., etc. Eso me parece bastante obvio.
- ♦ La regulación de los estándares éticos aplicables a los parlamentarios. ¿Cuál es el estándar o el régimen normativo interno aplicable al parlamentario? Todo eso debía estar en la página de un parlamentario.
- ♦ El patrimonio del parlamentario.

Lo ideal es que con la mínima cantidad de saltos, el ciudadano pudiera entrar y observar la información de manera integrada. Hay Congresos que tienen parte de esta información, no toda, la verdad ninguno, pero hay algunos que se acercan bastante.

Ése es un ejemplo de los ítems que uno podría desarrollar frente a la transparencia de un parlamentario y cada uno podría ser sub precisado. Estamos hablando de un integrante del parlamento y esto hay que repetirlo en las otras funciones. Si uno hiciera el listado completo, puede tener más de cien categorías de información, y eso

Lo ideal es que con la mínima cantidad de saltos, el ciudadano pudiera entrar y observar la información de manera integrada. Hay Congresos que tienen parte de esta información, no toda, la verdad ninguno, pero hay algunos que se acercan bastante.

es lo que hace bastante difícil hacer un estudio cuantitativo a nivel latinoamericano, porque hay que medir muchas cosas y no lo hacemos.

Algunos ejemplos de buenas prácticas

Nuestro trabajo es de buenas prácticas. En varios Congresos hay ejemplos interesantes respecto a alguno de los ítems que he mencionado. Por ejemplo, en la Web del Senado brasileiro es muy fácil ir a la información sobre las comisiones investigadoras. En la página de las comisiones parlamentarias usted sabe exactamente cuándo se crearon, están las actas, su historial completo, la transcripción de todas sus sesiones, sus integrantes, sus informes, todo esto en PDF y Word. Están todas las comisiones creadas los últimos dos o tres años, por lo menos. Entonces uno puede saber muy bien cómo se ha ejercido la función de control parlamentario.

En el tema de información sobre los legisladores una buena práctica es la página del Parlamento de Chile. No me gusta ser autorreferente, pero el Parlamento chileno es el más claro en esa información. Hoy día en la página de diputados de la Cámara y del Senado se encuentra la información sobre sus remuneraciones, que están fijadas por ley, su declaración de patrimonio y de intereses, que son declaraciones distintas. Esas declaraciones deben ser actualizadas al comienzo y al final de los periodos. Está publicada la información sobre las asignaciones adicionales que reciben, la nómina de sus asesores, con sus respectivos cargos. Hoy se entra a la página y se encuentra toda esta información. En el caso del Senado, la colgaron el año pasado. La obligatoriedad venía de antes, pero se habían resistido un poco, pero finalmente ya está visible. En la Cámara de diputados lleva bastante más tiempo. Creo que el único Congreso en Latinoamérica que tiene la información sobre patrimonio de los congresistas es el de Chile.

En Colombia, cuando entramos a la página de la Cámara de Representantes, encontramos toda la información sobre los procesos de contratación de compras de bienes y servicios, con la referencia al sistema gubernamental de compra de servicios. Desde Chile, pude observar todo el proceso completo, con todas las actas de convocatoria, estudios de conveniencia, términos de oferta, acta de apertura, evolución de las mismas, contratos de adjudicación e informes jurídicos. Por supuesto es mucha información. Uno podría discutir la calidad, eso es difícil. Ahí viene el tema de cómo analiza uno la información que se publica. Pero, por lo menos, la información

En Colombia, cuando entramos a la página de la Cámara de Representantes, encontramos toda la información sobre los procesos de contratación de compras de bienes y servicios, con la referencia al sistema gubernamental de compra de servicios.

oficial de cada una de las etapas del proceso de compra estaba puesta y yo podía observarla desde mi país. Eso ayuda mucho al control de un elemento que siempre es susceptible de tergiversación, de corrupción, que es la compra de bienes y servicios.

Hay otros ejemplos en nuestro trabajo. Sin embargo, termino acá para ajustarme con el tiempo. Muchas gracias.

LA EXPERIENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA VISTA DESDE SUS MIEMBROS

INTERVENCIÓN DEL HONORABLE SENADOR HERNÁN ANDRADE
PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA¹

Quiero agradecer a la doctora Margareth Florez de Transparencia por Colombia, a la doctora Elizabeth Ungar de Congreso Visible, Universidad de Los Andes, a quienes organizan este foro, a los asistentes, a los congresistas. Destaco mucho que estamos un buen puñado de congresistas de Cámara y Senado, el colega y amigo presidente de la Cámara de Representantes, el doctor Germán Varón, y a ustedes, doctor Renán Cleominio Zoreda, colega, senador y miembro de la mesa directiva del Senado mexicano, y al doctor Tomás Vial, su explicación de los ejemplos no sólo de Chile sino de otros países de América frente al objetivo que hoy nos convoca. Alejandra, a usted por la moderación y la presentación y a los asistentes en general.

Quisiera antes de explicar en qué vamos, detenerme en el tema que usted toca, doctor Tomás, el de la percepción y confianza hacia el Congreso. Es un tema vital. Ahí está el meollo del asunto. Y usted dice: el problema es dar a conocer, que la gente pueda saber lo que hace el Congreso.

Ahí viene el titular de hoy en el periódico El Tiempo y el papel de los medios de comunicación: El periódico titula: ‘El Congreso, un solemne desconocido’.

Esa no fue la intención de la información que transmite Transparencia por Colombia. Transparencia da una información sobre la percepción de los colombianos frente al Congreso de Colombia.

El doctor Vial Solar señala que 25% de los latinoamericanos tiene confianza en el Congreso; es una cifra bastante regular tirando a pésima. Pero cuando se hace el balance país por país, contra todo pronóstico, y pese a las dificultades tan grandes que hemos tenido como Congreso, 52% de los colombianos tiene confianza en el Congreso, en esa misma encuesta.

Entonces ¿de dónde se toma el titular?, del desconocimiento que la gente tiene de los debates del control político. Es una pregunta específica, no es el panorama en general. Quiero resaltar ¿en dónde se han hecho en el país, en los últimos seis años, los debates sobre el paramilitarismo si no fue en el Congreso de Colombia. Hace quince días fue el debate del tema de la pérdida de los recursos de salud en el departamento del Cauca.

Dentro de quince días tenemos un debate del tema de pirámides, de una plata que se perdió en Manizales. Los debates económicos, los debates sobre falsos positivos. ¿Dónde se han tramitado esos debates?, en el Congreso de Colombia. Pese a que no se han ahorrado esfuerzos para que todos los temas de trascendencia nacional se tramiten por el Congreso, la gente no percibe que es en el Congreso de Colombia donde se han hecho esa clase de debates.

Hemos implementado modalidades de participación, hemos salido a provincia a hacer sesiones plenarias del Senado que nunca se habían implementado. Estamos en este momento haciendo cuatro foros en audiencias públicas sobre temas económicos. Literalmente me lo copié del Senado mexicano. Y al Senado mexicano concurrieron todos los estamentos de la sociedad y hasta el magnate Carlos Slim fue al Senado mexicano. En vivo y en directo, y aquí vamos a invitar a nuestros respectivos caciques para que vayan al Congreso a decir, qué piensan de la crisis.

El pasado lunes se hizo un debate de alto nivel en materia económica. El próximo lunes están citados los presidentes de los partidos políticos

¿En dónde se han hecho en el país, en los últimos seis años, los debates sobre el paramilitarismo si no fue en el Congreso de Colombia? Hace quince días fue el debate del tema de la pérdida de los recursos de salud en el departamento del Cauca.

colombianos. El 27 están citados todos los empleadores, los gremios, los sindicatos, para que cada uno dé su óptica y su visión del tema económico.

¿Cómo logramos que la ciudadanía perciba esto? De eso se trata el Foro. El tema sigue siendo igualmente complejo en aspectos que no hemos logrado regular. ¿Cuántos años lleva Colombia regulando el lobby parlamentario? Es necesario volver a regularlo porque es vital y los ejemplos salen todos los días. Estamos públicamente en el tema del tabaco. La doctora Beatriz Londoño señaló con nombre propio a unos senadores, y ellos quedan en la picota pública y puede ser que lo que estén introduciendo los senadores, ella señaló a Name y a Zulema Jattin, sea lo que ellos estén convencidos que es lo adecuado para la regulación del tabaco.

Uno puede ligar el propósito de esta reunión con temas como financiación de campañas. ¿Cuántos años llevamos en la discusión de financiación de campañas y de los grupos de interés en el Congreso de Colombia? Y la hipocresía de la política colombiana. Aquí nadie puede recibir un aporte de un empresario, porque si recibe ese aporte no puede defender unos intereses sectoriales porque automáticamente queda en conflicto de intereses.

El tema es grueso de debatir y, claro, ejemplos como los que trae el doctor Tomás es a lo que vinimos, a aprender, nosotros no vinimos a sentar cátedra, a decir que estamos haciendo esfuerzos. El propio Congreso de Colombia citó un foro por iniciativa nuestra para que ustedes el pasado 16 también dijeran qué debemos hacer nosotros, y ustedes nos dijeron. Ahí ya hay unas conclusiones. Por ejemplo, el Congreso de Colombia no entrega rendición de cuentas públicas de su trabajo político y su tarea administrativa. ¿Por qué si todas las entidades de Colombia entregan esa rendición de cuentas televisiva, por qué no adoptamos institucionalmente esa rendición de cuentas? Como lo dice Alejandra, ése es el ideal, lo que usted señala, el voto público de cada proyecto, las situaciones personales.

En Colombia era un tabú el tema de los viajes. Me he dado a la tarea de implementarlos desde que estén justificados. Lo importante es que se diga públicamente a qué se viaja y no ocultando las realidades. En Colombia se

El Congreso de Colombia no entrega rendición de cuentas públicas de su trabajo político y su tarea administrativa. ¿Por qué si todas las entidades de Colombia entregan esa rendición de cuentas televisiva, por qué no adoptamos institucionalmente esa rendición de cuentas?

volvió un pecado de Estado un viaje parlamentario; y no, se va y se cumple una tarea y un papel. Hoy se preguntaba cuántos viajes se han hecho, a quiénes se ha enviado y cuáles son los costos y las conclusiones de ese viaje y las tareas que cumplió el parlamentario.

Nosotros vinimos hoy a aprender. El Congreso ha trabajado en el tema. Hay, incluso, un proyecto de ley sobre autonomía de gerencia administrativa, Germán lo explicará. Nosotros hemos adelantado tareas en el tema de transparencia. Hay áreas donde hemos mejorado muchísimo. Me entregaron un informe que indica que tenemos cincuenta mil personas visitando físicamente el Congreso. El ideal es generar confianza inclusive con la presencia física de la ciudadanía en el Congreso; hay un número muy considerable de colombianos que está conociendo, mediante visitas guiadas, el Congreso de Colombia; en eso hay que profundizar. Encuentro bajo el hecho de que sólo mil personas se contactan con el Congreso de Colombia mediante la línea gratuita y el correo electrónico. Esto es ínfimo.

Es necesario enunciar que el Congreso está haciendo la tarea, tratando de mejorar. Hay unos programas de modernización que nuestro secretario general los podría explicar. Son tareas de modernización tecnológica que comienzan por el propio recinto del Congreso. Hay un proceso de modernización y fortalecimiento institucional, en una comisión de modernización, hay una unidad coordinadora de atención ciudadana y una unidad coordinadora de asistencia técnica legislativa, que nosotros los congresistas somos los primeros en no utilizarla. Esta es la hora en que muchos congresistas no saben que tenemos todo un equipo técnico para que nos asesore en el procedimiento legislativo. La unidad de análisis presupuestario. Estamos dando pasos orientados a mejorar el contacto de la ciudadanía con el Congreso de Colombia, y hay toda una política en ese sentido.

El Congreso de Colombia tiene un canal que se llama el Canal del Congreso. En la práctica, no es un canal como tal, pero sí son un buen número de horas de transmisión en directo y en diferido que tenemos y compartimos con la Cámara de Representantes. A veces inflexible, ese fue el reclamo de la oposición, que debería haber un mecanismo de flexibilidad para lograr tener

El ideal es generar confianza inclusive con la presencia física de la ciudadanía en el Congreso; hay un número muy considerable de colombianos que está conociendo, mediante visitas guiadas, el Congreso de Colombia.

televisión en determinados momentos para el tema del día que le interesa a la ciudadanía. De todas maneras no es lo mismo en diferido que en directo. Pero en el tema de televisión hemos mejorado muchísimo. Nos critican pero nos ven. La gente ve los debates del Congreso de Colombia. El tema de eutanasia tuvo uno de los ratings más altos, porque ese tema es muy sensible para la opinión pública.

Los colombianos se enteran del trabajo congresional y de los debates del Congreso. Tenemos unos noticieros en horario triple A. Cámara el miércoles, Senado el martes y hay una repetición en canales nacionales y en todos los canales regionales. Por eso el tema del 4% del conocimiento de la gente sobre el control político se me hace supremamente bajo; no estoy desconfiando de la encuesta sino que la gente ve los debates, pero no los relaciona con el Congreso, parece un contrasentido, porque los ratings de los debates son muy superiores a ese 4%. Valdría la pena hacer el análisis.

Lo que necesitamos es implementar un Congreso de cara a la ciudadanía. Germán y yo somos los más interesados en que esto mejore y que la ciudadanía lo perciba. Hay una gran labor de la comisión de ética del Senado y Cámara. Ellos se han dedicado con juicio a trabajar el tema de cómo debemos mejorar, y nos traen propuestas, mesas de trabajo, propósitos de esa comisión, cómo contactarnos con las ONG, con la sociedad. Las comisiones de ética del Congreso han adelantado temas como el día nacional de la lucha contra la corrupción, escogiendo personas en Colombia que se hagan acreedoras y merecedoras de esa dignidad. Hay un papel por cumplir de esa comisión de ética, pero hay un código de ética que se cayó en la Corte Constitucional y hoy no es ley de la República; está en comisión primera o de Senado o de Cámara. En la agenda legislativa es un tema tan importante pero no se ha logrado expedir una ley.

Por eso, creo que el papel de nosotros los dignatarios en este foro, con nuestros respectivos asesores, es escuchar y mirar qué tenemos que hacer para que el ciudadano colombiano esté dateado. Por ejemplo, ahora que usted decía Tomás, que cada senador, aparte de su página Web tenga el récord de cómo votan, ese tema es vital. Cómo votan los 102 senadores de Colombia

Pero en el tema de televisión hemos mejorado muchísimo. Nos critican pero nos ven. La gente ve los debates del Congreso de Colombia. El tema de eutanasia tuvo uno de los ratings más altos, porque ese tema es muy sensible para la opinión pública.

el proyecto de eutanasia; cómo votó determinado tema, y que haya un record de cada parlamentario sobre cómo actúa. Porque hay ideas que trascienden las ideologías de los partidos políticos. Cómo vamos a votar un tema, va más allá de la filosofía de determinado partido político y terminamos unidos gente de muchos partidos pensando igual en temas sensibles para la sociedad como el tema de eutanasia.

Ese es el sentido de nuestra presencia en el foro, manifestarles lo que hemos hecho y que ustedes reconozcan los avances. He escuchado, doctor Emilio, de usted, que la página Web de trámite legislativo es de las más visitadas de Colombia, en cuanto a trámite legislativo; en ésta estamos en un buen nivel. Hay avances del Congreso de Colombia tratando de mejorar.

Venimos hoy a decirles que muchas gracias, que nos ayuden ustedes mismos. Sé que esta va a ser una jornada de varias horas para ver qué posibilidades tenemos de adaptar lo que ustedes han mejorado en varios países de América Latina, para de verdad tener un Congreso eficiente, creíble y que tenga legitimidad, que tenga reconocimiento.

No quisiera irme con lo que he presentado en mi ponencia. Nosotros conocemos las falencias del Congreso, cómo no reconocer nuestro tema interno de parapolítica y todo lo que ha vivido el Congreso en estos seis largos años del tema de la parapolítica. Pero cómo no mirar eso con la óptica positiva también. Es el mismo Congreso que se ha depurado, que ha sacado adelante la ley de justicia y paz, que le hemos dado la cara al país y que, pese a todas esas dificultades, 52% de los colombianos cree que tenemos un papel por cumplir ante la sociedad colombiana.

Reivindico el papel del Congreso de Colombia, reconozco las falencias y los errores, pero manifiesto públicamente nuestro mejor deseo de acertar y agradecerle a las organizaciones, a Congreso Visible, Universidad de Los Andes, a Transparencia por Colombia y a las entidades que trabajan para hacer un mejor papel de vigilancia en el ejercicio del trabajo parlamentario como factor vital para mejorar el nivel de confianza de los colombianos ante el Congreso de Colombia. Muchas gracias.

Cómo no reconocer nuestro tema interno de parapolítica y todo lo que ha vivido el Congreso en estos seis largos años del tema de la parapolítica. Pero cómo no mirar eso con la óptica positiva también. Es el mismo Congreso que se ha depurado, que ha sacado adelante la ley de justicia y paz, que le hemos dado la cara al país.

NECESITAMOS CAMBIAR LA FORMA DE ENVIAR LOS MENSAJES A LA CIUDADANÍA

INTERVENCIÓN DE GERMÁN VARÓN COTRINO

PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE COLOMBIA¹

El ciudadano tiene pocas oportunidades de seguir las decisiones, los pronunciamientos, las intervenciones que tiene un senador o un representante sobre los temas que a una persona le pueden interesar.

Muy buenos días, muchas gracias a Transparencia por Colombia y a Congreso Visible, Universidad de Los Andes. Presentarle un saludo al doctor Renán Cleominio Zoreda, de la mesa directiva del Senado de México, al doctor Tomás Vial del Solar, representante de Chile, a nuestro presidente del Senado, al doctor Hernán Andrade, a los senadores y representantes presentes y a quienes asisten a este acto.

Haré dos reflexiones. Una que tiene que ver con cómo el Congreso procede frente a la ciudadanía y qué tanto conocimiento tiene del tema. Y dos, lo que es objeto de esta discusión y que está relacionado con el primer punto y es cómo la ciudadanía se puede vincular al Congreso.

Tal vez lo primero que diría es que parte de lo que le sucede al Congreso cuando tiene 52% de confiabilidad, la cual debería ser mayor, obedece a que es ambiguo y es difícil establecer cómo obra un congresista en una corpora-

1 Presidente de esta Corporación 2008 - 2009.

ción. El ciudadano tiene pocas oportunidades de seguir las decisiones, los pronunciamientos, las intervenciones que tiene un senador o un representante sobre los temas que a una persona le pueden interesar. Y en esa medida, creo que el Congreso colombiano ha avanzado, no de manera significativa, pero ha avanzado orientado en la dirección correcta.

Hace tres años se presentó una reforma política. ¿Cuál era el objeto de la reforma política? Volver a los partidos visibles. De casi 78 partidos ya estamos en 18. Y ustedes se preguntan cuál es el beneficio para la ciudadanía de reducir el número de los partidos, pues que estos se vuelvan visibles frente a la opinión pública. Los partidos cuando eran pequeños, en un número tan alto, sus integrantes tenían la posibilidad de decirle una cosa a la comunidad y de proceder de una manera muy diferente en las votaciones de la corporación. Esa reforma política hizo que se redujera el número de los partidos y que esos partidos se volvieran visibles frente a la opinión pública. ¿Y visibles en qué sentido? En la toma de las decisiones más importantes del Estado. Para nadie es un secreto cómo votan los partidos de la coalición ciertos temas, como el de la seguridad democrática, el TLC, o los relativos a la posible realización de un diálogo con los grupos al margen de la ley. Los temas más determinantes que tiene el país son temas en los cuales la ciudadanía ya sabe cómo vota el partido Conservador, el partido de la U, Cambio Radical, el Polo Democrático, el Partido Liberal. Eso los vuelve visibles. Ésa es la importancia de la reforma política, volverlos visibles, ¿para qué? Para que la percepción de un posible elector se cifre en los conceptos y en las posiciones de un partido. Porque si ustedes lo miran, hace cuatro, hace cinco años, sin esa reforma política, cualquier persona en el Congreso, de cualquier partido político, podía ser incongruente entre lo que le decía a su ciudadanía y lo que votaba en la corporación respectiva.

Esa reforma política yo creo que avanza en el sentido correcto. En España duraron diez años para poderla implementar. Tal vez el mejor ejemplo de cómo funciona un parlamento, donde la gente tiene claridad de cómo se procede, es el Parlamento Británico, donde las personas están especializadas según su partido en un determinado tema. Cuando hay un debate se presenta una discusión entre pocos intervinientes, uno o dos a lo sumo, del partido de

Y ustedes se preguntan cuál es el beneficio para la ciudadanía de reducir el número de los partidos, pues que estos se vuelvan visibles frente a la opinión pública.

gobierno y otros, uno o dos a lo sumo, del partido de oposición. ¿Qué permite eso? Que la gente centre la atención, que sepa cuál es el planteamiento del partido.

Eso no sucede acá en Colombia. Y creo que ahí viene una pregunta fundamental y que nos lleva a pensar que nos falta un marco jurídico mucho más preciso, y es lo que tiene que ver con la ley de bancadas.

Yo creo que no hay nada más tedioso para un televidente que ver un debate del Congreso, sea de Senado o Cámara, por importante que sea, si el mensaje no se lleva de la manera adecuada. Uno lo que encuentra es que hay una serie de lugares comunes de la mayoría de nosotros como representantes y senadores; ustedes ven treinta intervenciones. El marco jurídico para el cambio ya está creado, es la ley de bancadas. Esa ley de bancadas establece que para cada tema debería haber un vocero. Pero hay que reconocer que tuvimos una falencia, no fuimos capaces de poder implementar la ley de bancadas, porque políticamente todavía creemos que la votación surge porque nos vean la cara en la televisión y que podamos hablar de lugares comunes, como cerrar la brecha de pobreza, generar más empleo.

Eso no es cierto. A la gente lo que le interesa es un mensaje claro y concreto sobre los temas que se están debatiendo en el Senado porque, como bien lo decía el presidente Andrade, los temas son de la mayor importancia, pero a nadie la cabe duda que una persona sentada frente a un televisor, cuando ve diez discursos iguales en el mismo sentido, pierde interés.

La ley de bancadas podría permitir que las discusiones conceptuales fueran mucho más interesantes. Ya está esa ley, pero creo que nos falta, doctor Andrade, queridos senadores y representantes presentes, afinarla. Para llevar esas vocerías a lo que deben ser, a que en cada partido haya personas especializadas en cada uno de los temas. El día que pase eso, el ciudadano va a entender que es interesante ver el Congreso porque ve una discusión hilada, una controversia conceptual, en donde hay dos posiciones diferentes, y no lugares comunes e intervenciones que muchas veces, con todo respeto lo digo, resultan inocuas, repetitivas, superficiales.

Esa ley de bancadas establece que para cada tema debería haber un vocero. Pero hay que reconocer que tuvimos una falencia, no fuimos capaces de poder implementar la ley de bancadas.

Comparto, y lo logramos hacer en el Concejo de Bogotá, que los partidos políticos tengan que presentar una rendición de cuentas al final de cada vigencia, para que la gente que anda en sus propias ocupaciones no tenga la dificultad de evaluar a qué partido político quiere apoyar en un proceso electoral, o con quién se identifica en una determinada posición frente a un tema del país. Ese examen de contabilidad está implementado en el Concejo, pero tenemos un inconveniente, no tiene la suficiente divulgación.

Nosotros en la Cámara creemos que hay que copiar el mismo esquema. Pero ese debe tener una publicidad, para que al final de cada legislatura la persona sepa en qué sentido votó el partido Cambio Radical el Referendo, la reelección, el TLC, un posible acuerdo humanitario, e identifique posiciones ideológicas. Si eso pudiéramos hacerlo, llevaríamos el escenario de la política a otra instancia, a una en donde persuadir al elector resulta de lo innovador, lo fundamentado y lo interesante que pueda plantear un partido en sus ideas.

De tal manera, que por eso creo que vamos en la dirección adecuada, pero nos falta afinar esos dos instrumentos: la reforma política y la ley de bancadas, para que esas discusiones sean mucho más interesantes, más concretas, más pertinentes y más orientadas a lo que al ciudadano le interesa. Sin embargo, hay que hacer un reconocimiento porque uno no puede pasar como si estuviéramos en la mejor circunstancia dentro de una corporación. Varios de los representantes aquí presentes son voceros de su partido y son testigos de las dificultades de orden administrativo que existen.

Le explicaba a la doctora Elisabeth, que me preguntaba sobre la participación ciudadana, que estamos en un tema de orden administrativo, tratando de reorganizarnos, entonces en qué momento nos ocupamos de lo que debería ser la parte misional del Congreso, que es acercarse a la ciudadanía. En esa medida, nosotros pretendemos que ese proyecto independice la contratación de los representantes respecto del funcionamiento administrativo de la corporación. No tiene sentido que uno resulte elegido y termine administrando procesos de adquisición de llantas de vehículos, de papelería, de mantenimiento; cuando la función para la que uno fue elegido no fue una función administrativa sino una función legislativa y de control político.

Nosotros

pretendemos que ese proyecto independice la contratación de los representantes respecto del funcionamiento administrativo de la corporación. No tiene sentido que uno resulte elegido y termine administrando procesos de adquisición de llantas de vehículos, de papelería, de mantenimiento; cuando la función para la que uno fue elegido no fue una función administrativa sino una función legislativa y de control político.

Tengo esa tranquilidad. Ya está en el Senado, y el doctor Hernán Andrade en eso nos ha acompañado, y sé que de aquí en adelante podremos separar la parte administrativa de la presencia de los congresistas. Eso ha generado el mayor desprestigio de la corporación cuando se han presentado escándalos que han llevado, incluso, a ex colegas nuestros a circunstancias penales muy graves.

¿Qué creemos que podemos hacer superando esa etapa de orden administrativo? Llevar a cabo una profundización de lo que hablábamos ayer con el señor secretario del Senado, con el doctor Emilio Otero, con el presidente del Senado. Hay una página Web, la gente tiene la posibilidad de ir y revisar en qué trámites se encuentran los procesos legislativos. Existe un noticiero de la Cámara. Hay un programa de radio que se llama Frecuencia Legislativa. Existen procedimientos de orden legal de participación ciudadana, consagrados en la Constitución del 91, que se aplican de manera inequívoca y de manera clara en cada uno de los procesos legislativos. Las audiencias públicas no son nada diferente a la posibilidad que tiene el ciudadano de acceder a la corporación para plantear una serie de inquietudes frente a un proyecto de ley o a un proyecto de acto legislativo, y en esa medida el ciudadano tiene una participación. Es obvio que esa participación tiene que ser previa a la discusión y aprobación de un proyecto de ley y así lo consagra la ley. Ahí hay unos instrumentos; esos instrumentos de participación no sólo tienen la virtud de ser interesantes para la ciudadanía en la medida en que los temas que se tratan en el Congreso tengan relevancia para el país.

A mí algún periodista amigo me preguntaba si yo iba a superar los 320 proyectos que se habían aprobado en la legislatura pasada. Y yo le decía, cuál es la importancia del número de proyectos. Si usted mira un país desarrollado, las corporaciones públicas tienen la seriedad de estudiar un proyecto de ley y uno de acto legislativo con meses de anticipación, con un tiempo suficientemente largo, porque lo que hace el Congreso es cambiar las reglas y los códigos de conducta de una sociedad, y eso no puede ser el resultado de una improvisación ni de un ejercicio de sentido común de unos parlamentarios, sino que tiene que ser del examen detallado y profundo de cuál es la medida que se va a tomar y qué consecuencias va a tener en esa respectiva sociedad.

Las corporaciones públicas tienen la seriedad de estudiar un proyecto de ley y uno de acto legislativo con meses de anticipación, con un tiempo suficientemente largo, porque lo que hace el Congreso es cambiar las reglas y los códigos de conducta de una sociedad, y eso no puede ser el resultado de una improvisación ni de un ejercicio de sentido común de unos parlamentarios.

A mí me parece mucho más importante no el número, sino la calidad. Y en ese sentido es que se hace un llamado también dentro de lo que consagraba la ley de bancadas para que los partidos asuman una responsabilidad. Ese proyecto de evaluación de lo que hace cada partido al final del período legislativo nos tiene que llevar a que el ciudadano considere la seriedad de los partidos, porque también hay que decirlo, en muchas ocasiones, tenemos unos proyectos de ley que son inviables.

Nosotros hemos reducido la posibilidad de estudiar muchos proyectos que por su contenido no tienen ninguna seriedad y para la gente no son importantes. Ese tiene que ser el programa y tiene que ser el objetivo de un partido político: llegarle a la ciudadanía con temas interesantes. Porque la sola complejidad e importancia de un tema no capta la atención del ciudadano si la forma en que se discute dentro del Congreso no es llamativa para el ciudadano, porque se vuelve tediosa, dilatoria o repetitiva. De ahí que creo que ese marco jurídico, como lo decía, hay que afinarlo dentro de la ley de bancadas y la reforma política.

Estos aspectos en donde hay participación ciudadana, las audiencias públicas, la página Web, el programa radial, la posibilidad de ver el noticiero de la Cámara, que se presenta en un horario triple A, son elementos que ya dan las bases para poder llegar al ciudadano, pero el mensaje que quiero dejar es: si los procedimientos que nosotros seguimos utilizando como Congreso son del calibre de los que estamos utilizando hasta ahora, nunca le vamos a llegar al ciudadano. Porque cuando ustedes ven un debate sobre un tema importante; vale decir, ayer se estaba hablando de los desplazados, creo que la doctora Gloria Stella fue promotora de esa iniciativa. ¿Qué pasa con los desplazados que están en la Plaza de Bolívar? Y se encuentra la gente con que hay cincuenta discursos que dicen que el desplazamiento es el problema más grave que tenemos. Desplazamiento es un tema que le corresponde al ejecutivo, que cobija a tantos colombianos; tiene las siguientes causas, las siguientes consecuencias; le hacen diagnóstico al problema y la discusión de fondo nunca se da.

El mensaje al que yo llamo es afinar esos dos proyectos, darle mayor claridad conceptual a los debates y a lo que le presentamos a la opinión pública.

Entonces la persona sentada frente a un televisor que ve a diez parlamentarios que dicen exactamente lo mismo en el fondo, no digo que sean mentiras, hablan de circunstancias generales, pues no siente que haya nada. Por más importante que sea el tema, se sustrae la atención.

Entonces, lo que quiero señalar es que en la medida en que nosotros cambiemos la forma de enviarle la información a la sociedad, ésta se va a interesar por lo que hace el Congreso. Si nosotros lo hacemos de una manera concisa y clara, con mensajes contundentes de lado y lado, porque las posiciones son divergentes, seguramente vamos a tener la atención de la ciudadanía; de resto no. Va a ser muy difícil, así tengamos página Web, programa radial, programa de la Cámara y del Senado, transmisión en directo, porque no hemos logrado centrar los debates. El mensaje al que yo llamo es afinar esos dos proyectos, darle mayor claridad conceptual a los debates y a lo que le presentamos a la opinión pública.

Hay visitas guiadas de colegios, con una fundación alemana que nos ha acompañado en ese sentido. Pero comparto la inquietud que propicia esta discusión en el sentido de que el ciudadano no se siente cerca al Congreso; siente que pasan cosas extrañas, que no interpretan, que no saben cómo se descifran, que hay un lenguaje diferente, y eso obedece al tipo de mensaje que nosotros como parlamentarios enviamos a la ciudadanía; mensajes que no son concretos.

De tal manera, que una vez superado este escollo de orden administrativo, que habría que reconocer que existe, nuestra tarea debe estar orientada a tratar de afinar ese marco jurídico que nos permita llegarle al ciudadano con mayor interés y consistencia en cada uno de los debates que se plantean.

Por último, si nosotros logramos la evaluación de la que hablo, de los partidos, al final de cada legislatura, les aseguro que cada partido se va a cuidar de presentar sólo proyectos que a la opinión pública le interesen. No más efemérides, no más condecoraciones, no más pérdidas de tiempo en una serie de aspectos que lo único que hacen es distraer la atención frente a los temas que son fundamentales para el país. Esa evaluación sólo surge

No más efemérides, no más condecoraciones, no más pérdidas de tiempo en una serie de aspectos que lo único que hacen es distraer la atención frente a los temas que son fundamentales para el país.

de la censura ciudadana, porque la opinión pública es el instrumento más eficiente para poder centrar ese tipo de discusiones.

Les agradezco mucho y a mí me asiste la disposición de colaborar en todo lo necesario para poder acercar más al ciudadano al Congreso de la República.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO UN DERECHO GARANTIZADO POR EL ESTADO

INTERVENCIÓN DE RENÁN CLEOMINIO ZOREDA NOVELO

MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE MÉXICO

Primero quiero agradecer la invitación que nos hizo llegar la Corporación Transparencia por Colombia al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente al Senado, para que participáramos en este Foro Internacional.

Quiero hacer una referencia a la forma como funciona el poder legislativo en México para una mejor comprensión de lo que voy a explicar más adelante.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el poder legislativo se deposita en dos cámaras: una de senadores y una de diputados. La Cámara de diputados actualmente se compone de 500 representantes de la nación, 300 de ellos electos de manera directa por la ciudadanía, que nosotros denominamos diputados uninominales, a diferencia de los otros 200 que se van integrando en una lista nacional mediante una serie de fórmulas.

Actualmente, inclusive, la duración de los legisladores, en el caso de los diputados, es de tres años en cada legislatura; y de seis, en el caso de los

senadores. El Senado de la República representa al pacto federal y se integra por 128 senadores.

Los siete principios del marco constitucional

En materia de transparencia, que es una garantía constitucional, en el Artículo Sexto de la Constitución se encuentra establecido, que el derecho a la información será garantizado por el Estado y que para el ejercicio del mismo todo órgano gubernamental se regirá por siete principios y bases, los cuales consisten en lo siguiente:

1. Máxima publicidad: toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal, será considerada pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Además, en la interpretación de este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

2. Excepciones: la vida privada es confidencial: la información que se refiera a la vida privada y los datos personales, serán protegidos en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. El artículo sexto y su ley reglamentaria, que es la ley federal de acceso a la información, establecen en qué casos la información es ser reservada y define también cuál información es confidencial y cuál es reservada.

3. El acceso a la información pública es gratuito: toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno, o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública. Aquí ha jugado un papel fundamental Internet. Más allá de la facilidad para acceder, Internet tiene una bondad de tiempo y de costo. Hoy la inmensa mayoría de la gente tiene acceso a Internet, y así acceder a la información es muy rápido.

4. Acceso expedito y ante órganos autónomos: se establecen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con plena autonomía operativa, de gestión y de decisión, es decir, cualquiera puede acceder a la información. Las copias, pueden tener un costo.

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal, será considerada pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

5. *Preservar los archivos, publicar informes de gestión:* es deber de los funcionarios preservar los documentos, en archivos administrativos actualizados y publicar a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos.

6. *Las leyes definen los mecanismos:* se subraya que las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

7. *Sanciones:* finalmente, existe una disposición sancionatoria que dice que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública serán sancionadas en los términos que las propias leyes reglamentarias establezcan.

Dos leyes que precisan el derecho a la información

Quiero señalar que existen dos leyes, nosotros les llamamos secundarias, que son de carácter federal, que contienen disposiciones expresas o definen en detalle la disposición contenida en el artículo sexto.

A propósito, el año pasado el Senado promovió la iniciativa de modificar el artículo sexto para garantizar, inclusive, que los partidos políticos tengan la obligación de proporcionar información, no es toda su información, pero sí aquella que a criterio de la cámara de senadores y posteriormente de la cámara de diputados, se consideró que era información que debían de conocer los ciudadanos.

Esas dos leyes son la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de transparencia y acceso a la información gubernamental.

La Ley orgánica del Congreso: el canal de TV y las gacetas

En relación con la Ley Orgánica del Congreso General, se puede decir que regula la organización interna del poder legislativo de sus cámaras y demás

La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública serán sancionadas en los términos que las propias leyes reglamentarias establezcan.

instancias internas. En esta ley están establecidos diferentes mecanismos que se relacionan con la transparencia, como el canal de televisión del Congreso, el diario de los debates y las gacetas de las cámaras, así como la rendición de cuentas, la existencia de contralorías internas y la obligación de emitir informes. A estos mecanismos voy a referirme más adelante.

La Ley de transparencia y acceso a la información

La ley federal de transparencia y acceso a la información, que es la específica, tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. Dicha ley señala que sus objetivos son proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados a darla; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los mencionados sujetos y mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos, así como contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.

Otra ley clave: la de presupuesto

Existen otros ordenamientos que contienen disposiciones en materia de transparencia, aplicables al poder legislativo mexicano. Destaco la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, el decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal, que lleva a cabo como potestad exclusiva la Cámara de Diputados cada año, y la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Los dos primeros ordenamientos contemplan obligaciones para difundir en Internet reportes sobre el ejercicio de los recursos públicos asignados a las cámaras. Y el tercero establece el marco de responsabilidades que es aplicable a todo servidor público federal, en caso de que incurra en conductas irregulares en materias administrativas, incluyendo violaciones a los ordenamientos en materia de transparencia y acceso a la información.

En esta ley están establecidos diferentes mecanismos que se relacionan con la transparencia, como el canal de televisión del Congreso, el diario de los debates y las gacetas de las cámaras, así como la rendición de cuentas, la existencia de contralorías internas y la obligación de emitir informes.

Autonomía de los poderes

La ley federal de transparencia y acceso a la información dispuso que cada uno de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tengan la facultad de emitir su propia normatividad interna en la materia. En el caso de las cámaras mexicanas, en el año 2003, emitieron un reglamento para la transparencia y acceso a la información pública de la Honorable Cámara de Diputados; y en el caso del Senado, un documento que tiene el mismo peso específico, que se denomina *Acuerdo parlamentario para aplicar la transparencia y acceso a la información gubernamental en la Cámara de senadores*.

Cómo se aplica la ley en las cámaras

Dichos ordenamientos establecen los mecanismos de acceso a la información. Con respecto a los órganos que instrumentan el acceso a la información en cada cámara, se puede señalar que aún cuando tienen diferencias notables en su integración, sus facultades principales guardan cierta similitud, ya que en ambas existen órganos garantes, comités de información y unidades de enlace. Los órganos garantes se encargan de resolver los recursos de revisión que interponen los ciudadanos cuando consideran que no se les otorgó la información o se les proporcionó de manera incompleta. En la Cámara de diputados lo es la mesa directiva y en la Cámara de senadores lo constituye un comité que se llama Comité de Garantía de Acceso y Transparencia a la Información. Los comités de información que hay en cada cámara básicamente están encargados de la supervisión de las actividades cotidianas en la materia, atención de peticiones de información, publicación de información obligatoria en Internet y la confirmación de la clasificación en la información en reservada o confidencial.

Por otro lado, en ambas cámaras se han habilitado unidades de enlace que tienen como principal función la recepción y el trámite de las solicitudes de información planteadas por los ciudadanos en cualquier momento.

Mecanismos de acceso a la información del Congreso

En lo que corresponde a los mecanismos de acceso a la información debemos puntualizar que el poder legislativo mexicano como cualquiera de otro

La ley federal de transparencia y acceso a la información dispuso que cada uno de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tengan la facultad de emitir su propia normatividad interna en la materia.

país despliega una intensa actividad legislativa, parlamentaria y política que sirve como canal de expresión de las ideologías representativas de la nación. Por tanto, genera cantidades considerables de información de interés general, la cual se difunde a través de diferentes mecanismos.

Los mecanismos denominados tradicionales, tales como los diarios de los debates, las gacetas parlamentarias o legislativas, se encontraban disponibles sólo en versiones impresas. Las cámaras mexicanas han renovado estos órganos de difusión oficial, permitiendo su acceso de igual manera a través de archivos digitalizados y electrónicos disponibles para los legisladores y el público en general en sus respectivas páginas electrónicas institucionales.

Por ejemplo, se puede acceder a la página de Internet del Senado y conocer el orden del día y el desglose de los temas de la sesión que se tratarán el día siguiente. Evidentemente esto no es definitivo, el proyecto del orden del día puede modificarse al día siguiente, pero los temas se publican y es un primer nivel de información que obtienen los ciudadanos.

La información que contienen los dos medios, tanto el diario de los debates como la gaceta, está constituida, en el caso del diario de los debates, por la fecha y lugar en la que se verifique cada sesión de la cámara, el sumario de los asuntos tratados, el nombre del legislador que preside la sesión, copia fiel del acta de la sesión. Toda la información en Internet, al momento de concluir la sesión, media hora o una hora después, uno puede acceder a la página de la Cámara y tener la información de la versión estenográfica.

Las gacetas son otros órganos informativos, cuyo objeto principal es dar a conocer anticipadamente a los legisladores los asuntos que serán sometidos a consideración del pleno. Particularmente la gaceta del Senado publica el orden del día de la sesión, el trabajo de comisiones y los temas que se van a discutir.

Puedo señalar, también, que los mecanismos establecidos por la ley federal de transparencia y acceso a la información pública constituyen la atención a las solicitudes de información. Por último, se puede indicar que materializan la garantía individual que permite a todo gobernado requerir datos a sus

Las cámaras mexicanas han renovado estos órganos de difusión oficial, permitiendo su acceso de igual manera a través de archivos digitalizados y electrónicos disponibles para los legisladores y el público en general en sus respectivas páginas electrónicas institucionales.

autoridades. En el caso del Congreso mexicano, desde el año de 2003, las cámaras han recibido y respondido más de 16 mil solicitudes, lo cual se ha verificado con estricto apego a la normatividad en la materia.

Las páginas Web

En lo relacionado con Internet, es importante destacar que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley federal de transferencia y acceso a la información pública gubernamental, las cámaras del Congreso mexicano ya habían implementado páginas electrónicas con diversa información sobre su trabajo legislativo y parlamentario, como lo son las iniciativas y dictámenes y los directorios de sus integrantes. Al acceder a la página se puede saber quién es el senador, su currículum, en qué comisiones está trabajando, cuál es su cargo en el Senado, cuántas intervenciones ha tenido, cuáles de sus iniciativas han sido aprobadas, cuáles están en proceso de dictamen, cuáles de sus puntos de acuerdo han sido aprobados, cuáles no, en fin, se puede obtener toda la información que quiera a través de la página de Internet. En este sentido, el Congreso mexicano ha cumplido con creces la obligación de publicar la información citada; y en el caso del Senado, la mesa directiva, el comité de información y el comité de garantía de acceso y transparencia de la información, así como la comisión de administración, han impulsado la mejora y actualización de la página electrónica.

En el caso del Congreso mexicano, desde el año de 2003, las cámaras han recibido y respondido más de 16 mil solicitudes, lo cual se ha verificado con estricto apego a la normatividad en la materia.

El canal de TV del Congreso

El órgano más importante que tiene el poder legislativo mexicano es el Canal del Congreso. un canal de televisión que transmite las 24 horas del día, en el que se pueden ver las sesiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Hay una programación ya establecida y algunas sesiones se pueden ver en vivo y otras en diferido. Por ejemplo, los martes se puede ver en vivo la sesión de la Cámara de Diputados y de manera diferida la sesión de la Cámara de Senadores; el jueves, que es el otro día que tiene sesión en las cámaras, se puede mirar la sesión en vivo de los senadores y de manera diferida la de los diputados. Pero ese canal también transmite todas las sesiones en vivo o diferidas que lleven a cabo las comisiones especializadas, comparecencias de funcionarios. En la legislación mexicana hay una obligación de los funcionarios de comparecer ante las cámaras no tan

sólo derivado del informe que rinde el Presidente, sino también cuando los asuntos así lo consideren.

El canal de televisión tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria. De hecho les quiero señalar que ahora hay una iniciativa presentada por varios grupos parlamentarios para que el Canal del Congreso tenga acceso a la televisión abierta, cuando menos en el Distrito Federal. Hoy trabaja a través de los sistemas de televisión por cable o satelital. Lo que estamos impulsando ahora desde la Cámara es que pueda darse acceso a la televisión abierta, al menos en el área del Distrito Federal.

Nuevas iniciativas legales

Los legisladores mexicanos estamos conscientes que el derecho a la información y sus vertientes de transparencia y acceso a la información gubernamental son prerrogativas que fortalecen la rendición de cuentas de los gobiernos. Tan es así, que en el año 2007 se ampliaron notablemente los alcances del artículo sexto constitucional, a través de una reforma que fue votada por unanimidad por todos los grupos parlamentarios de la Cámara de diputados y de senadores. Así mismo, debo subrayar que actualmente están en estudio diversas iniciativas para modernizar el marco legislativo aplicable al Congreso para adecuarlo a las exigencias de una ciudadanía que quiere estar cada día mejor informada, no sólo de los productos legislativos sino también de sus representantes populares. Así tenemos que el Senado ha automatizado su sistema de atención de peticiones de información; está rediseñando su página electrónica y modernizando su unidad de enlace.

Por otro lado, el Congreso promueve la cultura de la transparencia entre sus servidores públicos y ha estrechado sus vínculos con diversos órganos del poder Ejecutivo Federal. En concreto, tenemos una comunicación muy estrecha con el IFAI, el Instituto Federal de Acceso a la Información, y con el poder Judicial Federal.

En México los 32 congresos estatales tienen una ley de acceso a información, todos tienen la obligación de mantener esa comunicación, todos tienen una página de Internet, todos andan perfeccionándose. Muchas gracias.

El canal de televisión trabaja a través de los sistemas de televisión por cable o satelital. Lo que estamos impulsando ahora desde la Cámara es que pueda darse acceso a la televisión abierta, al menos en el área del Distrito Federal.

INFORME DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
**EVALUACIÓN DEL GRADO DE APERTURA INFORMATIVA
 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

INTERVENCIÓN DE PAOLA ZÚÑIGA VALCÁRCEL,

DIRECTORA DEL ÁREA DE POLÍTICA Y JUSTICIA - TRANSPARENCIA POR COLOMBIA¹

Ni los ciudadanos conocen o se interesan por el Congreso de la República, ni el Congreso hace esfuerzos por abrirse y acercarse a la ciudadanía. Periodistas, gremios, ciudadanos y académicos consideran que la información que entrega el Congreso es insuficiente.

Las dos encuestas fueron aplicadas por el Centro Nacional de Consultoría de acuerdo con los objetivos y parámetros entregados por Transparencia por Colombia.

Transparencia por Colombia se propuso conocer, mediante la aplicación de dos encuestas a nivel nacional, el tipo de información que están demandando los ciudadanos del Congreso de la República, los canales más utilizados para acceder a ella y la forma como califican la información que reciben. Una de las encuestas se aplicó a una muestra de ciudadanos en todo el país, y la otra a personas y grupos de interés que por su trabajo requieren de manera permanente información del Congreso. El propósito de aplicar estas encuestas y de realizar este Foro Internacional sobre Apertura Informativa en el Poder Legislativo es contar con insumos para hacer recomendaciones pertinentes al Congreso de la República, las cuales puedan contribuir a fortalecer la confianza de la ciudadanía en el Congreso colombiano.

1 Desde enero de 2007 hasta noviembre de 2009

Las dos encuestas fueron aplicadas por el Centro Nacional de Consultoría de acuerdo con los objetivos y parámetros entregados por Transparencia por Colombia.

Evaluación por parte de ciudadanía sobre el grado de apertura informativa del Congreso de la República

Esta encuesta, realizada en marzo de 2009, estuvo compuesta por 970 entrevistas telefónicas en las cinco principales ciudades del país. Se trabajó una muestra proporcional por nivel educativo y por estratos socioeconómicos.

Ficha técnica

CIUDADES: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga

Porcentaje de población encuestada por estratos

Uno	10%
Dos	30%
Tres	40%
Cuatro	11%
Cinco	6%
Seis	3%

GÉNERO: Masculino 50% Femenino 50%

Edad

18-24	19%
25-34	20%
35-44	19%
45-54	19%
55-65	14%
Más de 65	9%

Nivel educativo

Primaria:	17%
Secundaria:	46%
Técnica:	12%
Universitaria:	21%
Postgrado:	3%
Ninguno:	1%

Margen de Error: 3.15

1. 1 Nivel de conocimiento del Congreso

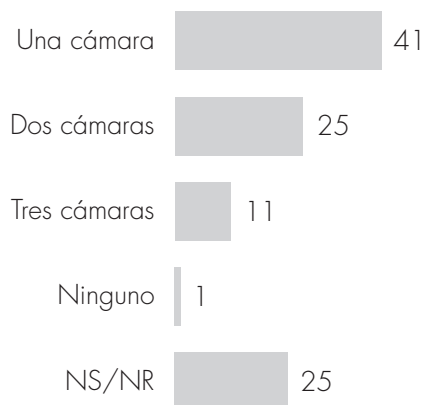
Antes de entrar a indagar sobre la experiencia particular de los ciudadanos al acceder a la información del Congreso, quisimos preguntarles por su nivel de conocimiento e interés acerca del Congreso y las funciones que está llamado a cumplir.

a. Sobre las dos Cámaras

Si bien sabíamos que los porcentajes probablemente no iban a ser tan altos, sorprende que sólo 25% de estos casi mil ciudadanos encuestados conoce la composición básica del Congreso, es decir, sabe que el Congreso es bicameral y se compone por el Senado y la Cámara de Representantes. Que 75% de los ciudadanos desconozca la composición básica del Congreso (Ver Gráfico 1) prende las alarmas sobre el interés de la ciudadanía en la eficiencia y transparencia del máximo órgano de representación de la democracia en el país.

GRÁFICO 1. CONOCIMIENTO DE LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO

Según lo que usted conoce o ha oído mencionar
¿el Congreso de la República está compuesto por...?



Base: Total Encuestados 970

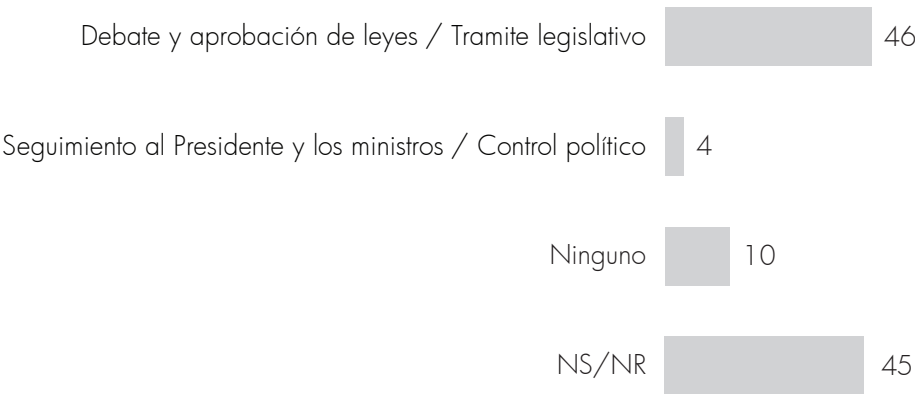
b. Sobre las funciones

Ante la pregunta sobre las funciones que desempeña el Congreso, el trámite legislativo es la función más conocida: 46% de los ciudadanos identifica al Congreso con la función de elaborar, interpretar y derogar las leyes. Sin embargo, sorprende que sólo 4% de los ciudadanos sabe que existe una función de control político en el legislativo, vital para el equilibrio de poderes y la transparencia en el sector público. Los ciudadanos y ciudadanas deben saber que recae en el Congreso la importante función de requerir y emplazar a los Ministros de Despacho y demás autoridades, y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observación también hacen parte de la responsabilidad política que tiene el Congreso.

En ese mismo sentido, prácticamente ningún ciudadano, el 0%, sabe que es función del Congreso elegir a los máximos representantes de los órganos de control. Ninguno de los ciudadanos encuestados tiene conocimiento de que el Congreso elige al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, y a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y al Defensor del Pueblo. (Ver Gráfico 2)

GRAFICO 2. FUNCIONES QUE REALIZA EL CONGRESO

Dígame por favor ¿qué funciones realiza el Congreso de la República?



Base: Total Encuestados 970

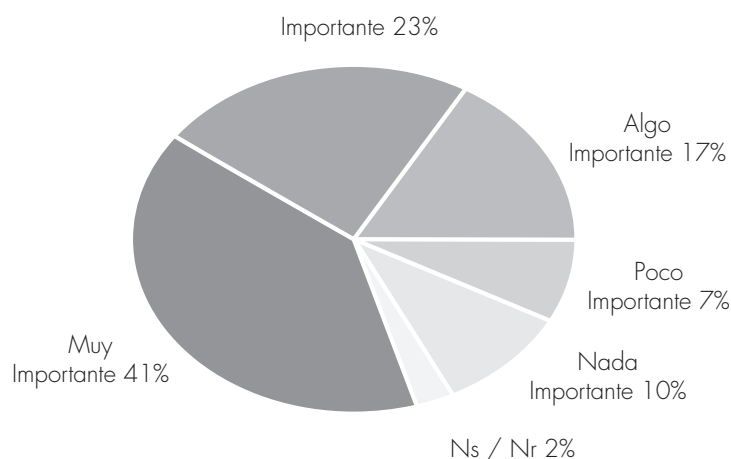
Sorprende que sólo 4% de los ciudadanos sabe que existe una función de control político en el legislativo, vital para el equilibrio de poderes y la transparencia en el sector público.

c. Sobre la importancia del Congreso

Preguntamos a los ciudadanos sobre la importancia de la labor del Congreso para su vida personal y para el país. Aquí hay un dato positivo que queremos destacar: a pesar de la crisis de ilegitimidad que ha atravesado el Congreso por la infiltración de intereses ilegítimos, el 64% de los ciudadanos encuestados cree que la labor del Congreso es muy importante para su vida personal y el 62% cree que es muy importante para el desarrollo del país. (Ver Gráficos 3 y 4). Estas cifras deberían animar a los actuales congresistas y al Congreso como institución a visibilizar más su labor y a hacerla pública a la ciudadanía.

GRÁFICO 3. IMPORTANCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A NIVEL PERSONAL

¿De 1 a 5, donde 1 es nada importante y 5 es muy importante, para usted personalmente que tan importante es la labor que realiza el Congreso de la República?

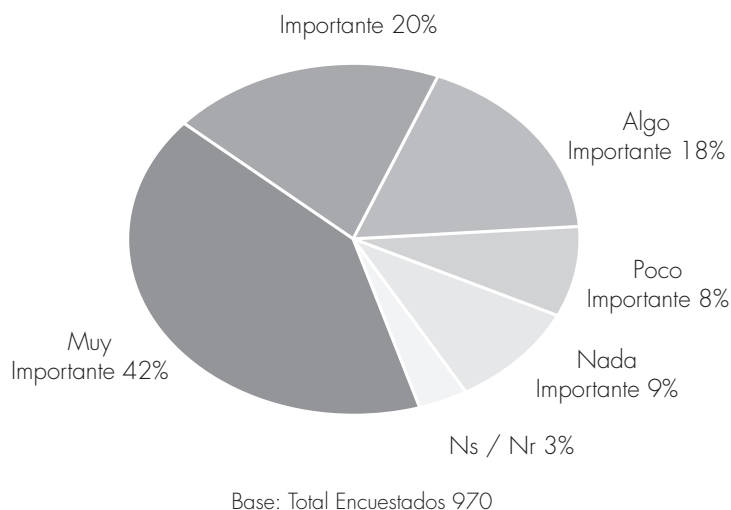


Base: Total Encuestados 970

El 64% de los ciudadanos encuestados cree que la labor del Congreso es muy importante para su vida personal y el 62% cree que es muy importante para el desarrollo del país.

GRÁFICO 4. IMPORTANCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA EL PAÍS

¿Y para el PAÍS de 1 a 5, donde 1 es nada importante y 5 es muy importante
qué tan importante es la labor que realiza el Congreso de la República?



1.2 Experiencias de solicitud de información en el Congreso por parte de los ciudadanos

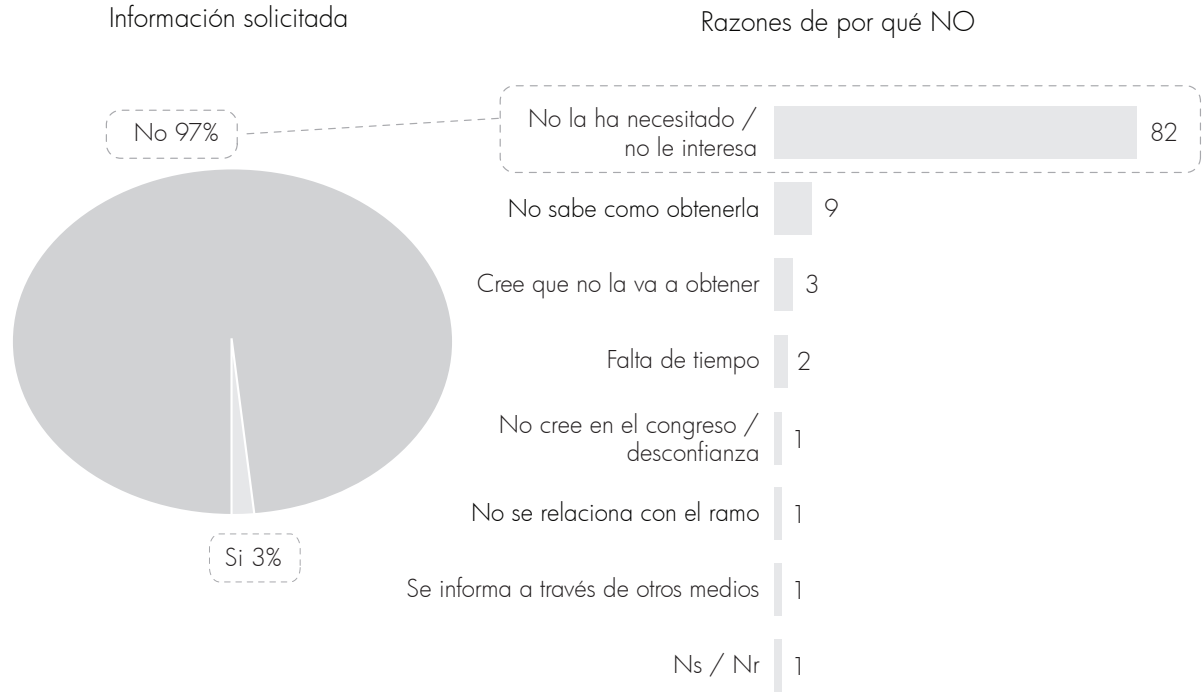
Quisimos preguntar también a los ciudadanos sobre experiencias concretas de solicitud de información al Congreso.

a. ¿Cuántos ciudadanos se interesan?

Únicamente 3% de los 970 ciudadanos encuestados, se ha interesado en pedir información al Congreso. Del restante 97%, 82% manifiesta que no ha necesitado acceder a información del Congreso o los congresistas o no le ha interesado solicitar información, y un 9% afirmó que no la solicitaba porque no sabía cómo obtenerla. (Ver Gráfico 5)

GRÁFICO 5. SOLICITUD DE INFORMACIÓN AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

¿Ha solicitado alguna vez información al Congreso?, ¿Por qué razón no la solicitó?



Base: Total Encuestados 970

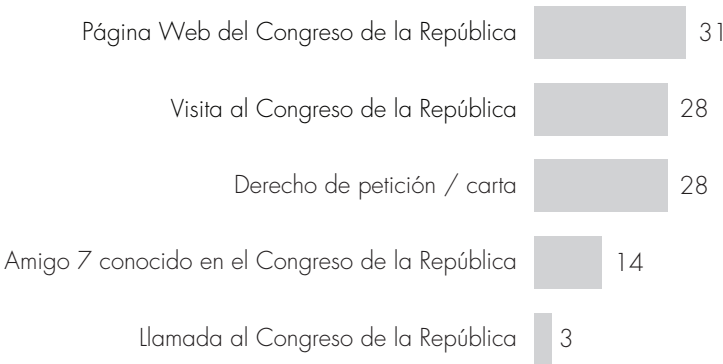
Base: Encuestados que NO han solicitado información en el Congreso de la República 941

b. Los canales de acceso a la información

Los medios preferidos por quienes solicitaron información fueron la página web del Congreso, visita al Congreso y derecho de petición, principalmente. (Ver Gráfico 6).

GRAFICO 6. MEDIOS UTILIZADOS PARA SOLICITAR INFORMACIÓN

¿Por cuáles medios solicitó la información?



Base: Encuestados que SI han solicitado información en el Congreso de la República

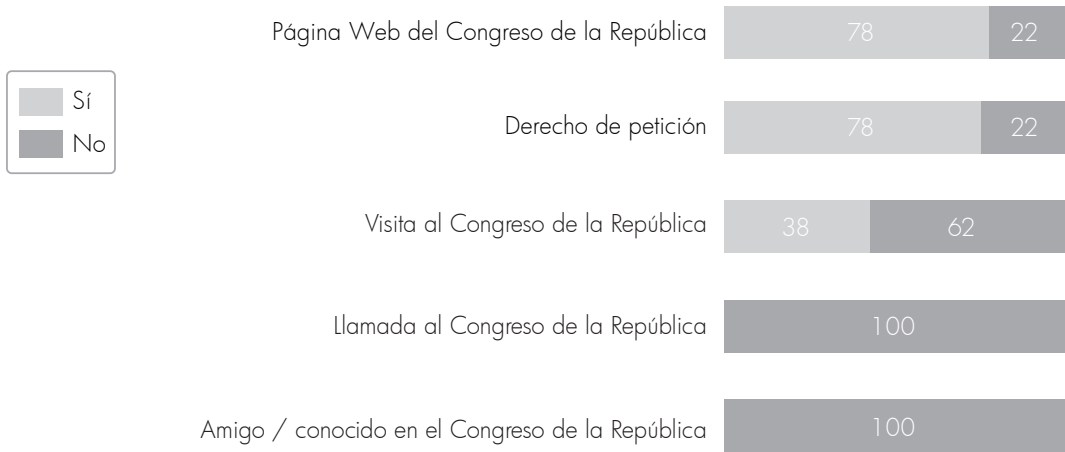
c. Cantidad de información disponible

Entre quienes intentaron acceder a información del Congreso, preguntamos cómo había sido la experiencia y si efectivamente habían logrado obtener la información que buscaban. De los que usaron la página Web, 78% indicó que encontró la información y creemos que esto se debe, en parte, a que ha habido avances en la calidad de la información que se ofrece en la Web del Congreso. Entre los ciudadanos que usaron un derecho de petición, 75% afirmó haber obtenido de manera satisfactoria la información buscada.

De los ciudadanos que han llamado al Congreso y han pedido información, 100% señala que la información que encontró fue insuficiente (Ver Gráfico 7).

Entre los ciudadanos que usaron un derecho de petición, 75% afirmó haber obtenido de manera satisfactoria la información buscada. De los ciudadanos que han llamado al Congreso y han pedido información, 100% señala que la información que encontró fue insuficiente.

GRÁFICO 7. CANTIDAD DE INFORMACIÓN ENCONTRADA
¿Y Obtuvo la información a través de ese medio?



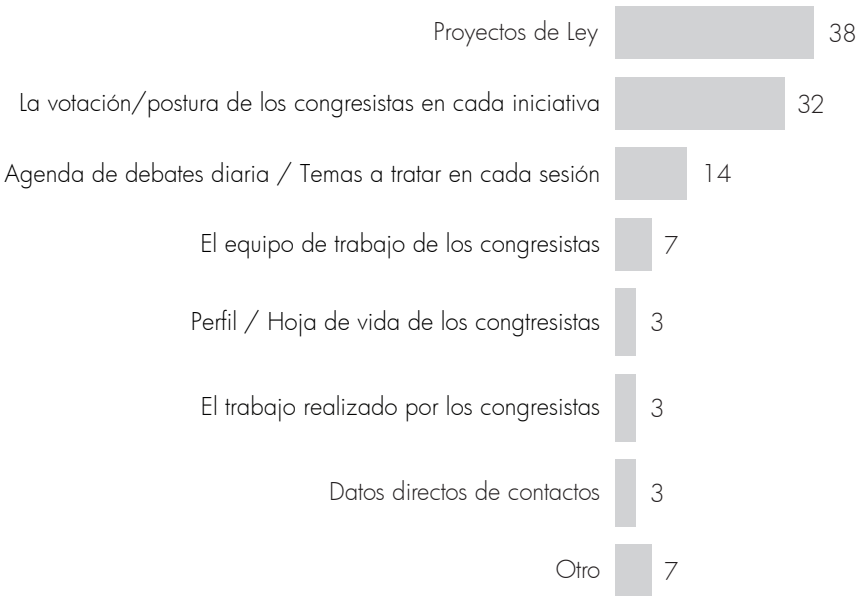
Base: Encuestados que solicitaron información a través de un AMIGO / CONOCIDO EN EL CONGRESO

d .Temas de interés ciudadano

Ante la pregunta referida a los temas sobre los que han solicitado información, la mayoría de ciudadanos señala que ha pedido información relacionada con el contenido de los proyectos de ley o actos legislativos, y con la forma como votan los congresistas las distintas iniciativas. (Ver Gráfico 8). Estos datos confirman que la función del Congreso más conocida entre la ciudadanía es la función legislativa.

La información más solicitada -proyectos de ley y votación de los congresistas en las distintas iniciativas- es la que los ciudadanos perciben como de menor calidad o insuficiente.

GRÁFICO 8. TEMAS SOBRE LOS QUE SE SOLICITÓ INFORMACIÓN
¿Sobre qué solicitó información?



Base: Encuestados que si han solicitado información al Congreso de la República

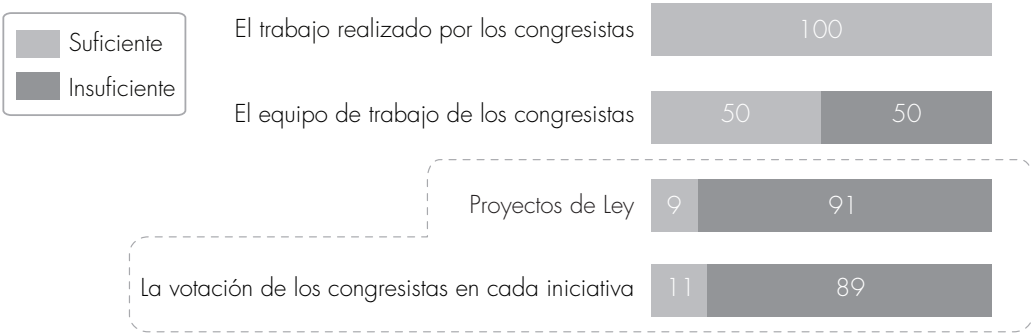
e. Calificación de la información

Lamentablemente, la información más solicitada -proyectos de ley y votación de los congresistas en las distintas iniciativas- es la que los ciudadanos perciben como de menor calidad o insuficiente. Cuando intentan conocer y acceder al estado actual de los proyectos o a las posturas adoptadas por los distintos congresistas en las iniciativas votadas, la ciudadanía no logra acceder a dicha información. Así, 91% de los encuestados consideró como insuficiente la información sobre el estado y avances de los proyectos de ley, y 89% consideró como insuficiente la información sobre las votaciones de los mismos.

Lo mismo sucede con la agenda de debates, la hoja de vida de los congresistas y sus datos directos de contacto, temas en los que 100% de los encuestados calificó la

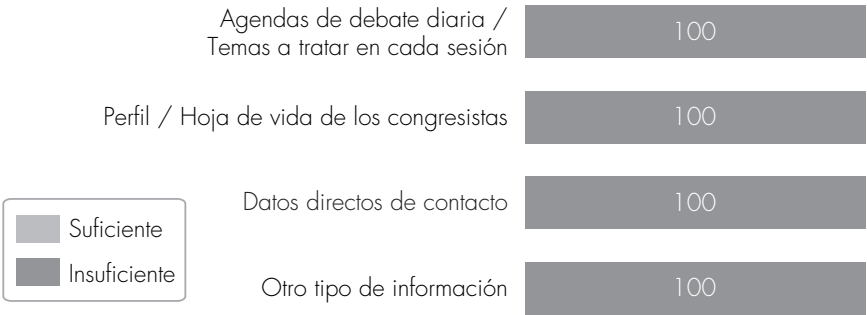
información disponible como insuficiente. Si bien esta información puede publicarse en la página Web y a través de otros medios, la calificación de insuficiente dada por los ciudadanos encuestados puede deberse a la inoportunidad con que esta información les llega o a que efectivamente no reciben respuesta a sus solicitudes utilizando estos canales. (Ver Gráficos 9 y 10).

GRÁFICO 9. CALIFICACIÓN SOBRE LA INFORMACIÓN BRINDADA
¿La información que le brindaron sobre el tema le pareció...



Base: Encuestados que solicitaron información sobre LA VOTACIÓN DE LOS CONGRESISTAS EN CADA INICIATIVA

GRAFICO 10. SUFICIENCIA O INSUFICIENCIA DE LA INFORMACIÓN BRINDADA
¿La información que le brindaron sobre el tema le pareció...



Base: Encuestados que solicitaron OTRO TIPO DE INFORMACIÓN

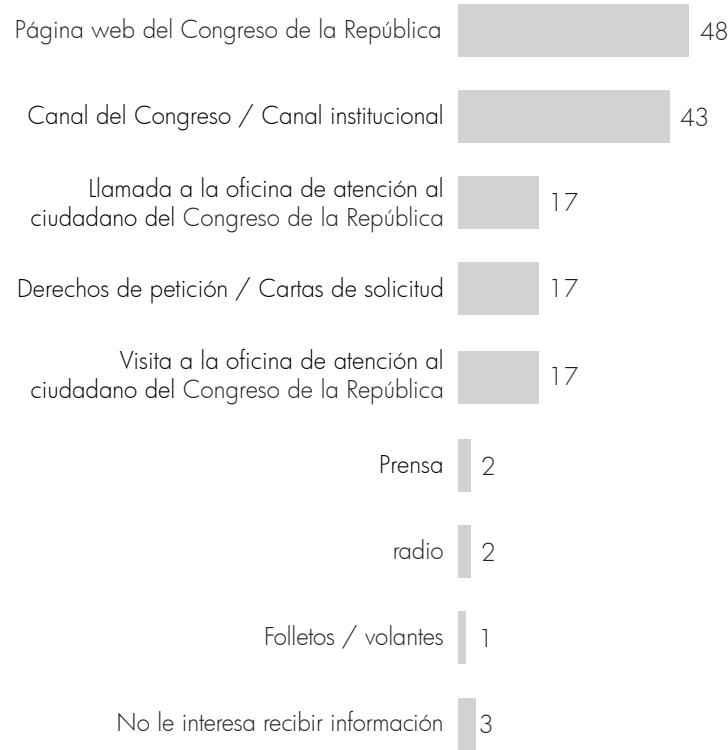
Los medios
ideales para acceder
información son
los que no implican
ni costos ni
desplazamiento para
el ciudadano.

f. Canales para acceder a la información

Casi la mitad de los encuestados considera la página Web como el medio ideal para acceder a información. En segundo lugar aparece el canal de televisión del Congreso. (Ver Gráfico 11). Lo anterior ratifica que los medios ideales para acceder información son los que no implican ni costos ni desplazamiento para el ciudadano.

GRÁFICO 11. CANALES PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN

¿Por cuál de los siguientes medios le gustaría encontrar información sobre el Congreso?



Base: Total Encuestados 970

g. Otros temas de interés

Los temas sobre los que los ciudadanos quisieran encontrar información oportuna y completa son: ¿cómo puede el ciudadano asistir a los debates del Congreso?; el uso que el Congreso da a los recursos públicos; el trabajo que hacen los congresistas;

Entre quienes tienen contacto frecuente con el Congreso, la información que más han demandado es sobre contenidos de proyectos de ley, agenda de debates, temas de cada sesión, y el perfil y la hoja de vida de los congresistas.

¿cómo pueden participar los ciudadanos en la elaboración de proyectos de ley?; ¿quién financia las campañas electorales?; la votación de los congresistas en las distintas iniciativas, el equipo de trabajo de los congresistas, ¿quiénes son sus asesores?, ¿cuál es su nómina de trabajo?.

2. ¿QUÉ CONOCEN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PERIODISTAS, ACADÉMICOS Y LÍDERES GREMIALES?

También se realizó una encuesta de percepción en tres grupos de la población considerados como grupos de interés por tener contacto frecuente con el Congreso y requerir información del legislativo dada su labor: la prensa, la academia y los gremios. Se aplicaron 34 encuestas en seis ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena.

a. Temas más demandados

Entre quienes tienen contacto frecuente con el Congreso, la información que más han demandado es sobre contenidos de proyectos de ley, agenda de debates, temas de cada sesión, y el perfil y la hoja de vida de los congresistas. (Ver Gráfico 12). 74% de los periodistas ha intentado acceder a información sobre inhabilidades y conflictos de intereses de los congresistas, siendo insuficiente la información a la que han logrado acceder.

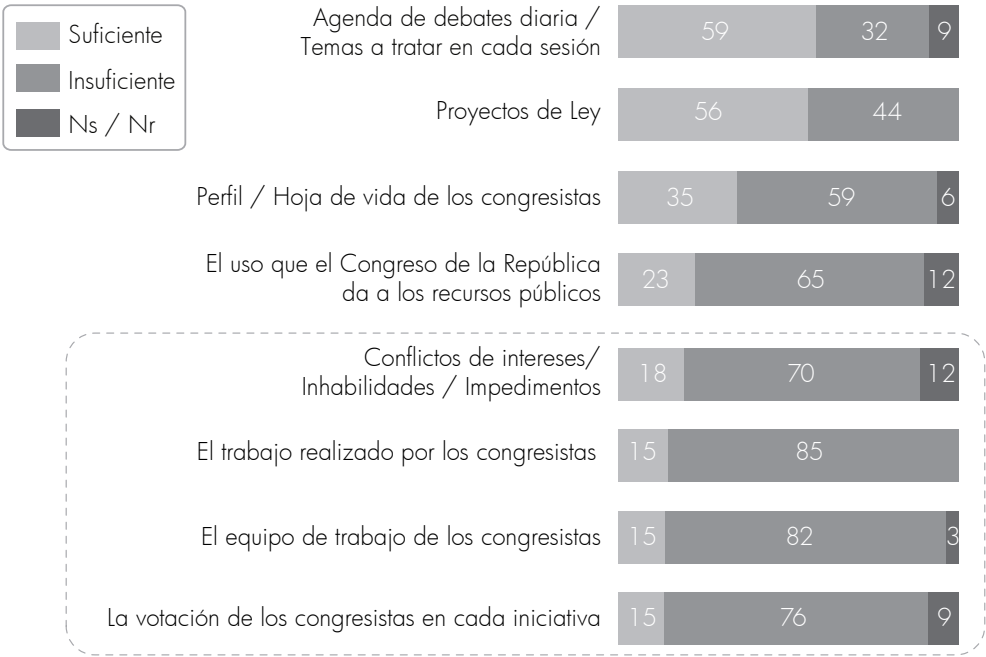
Llama la atención que de los tres grupos, prensa, academia y gremios, la academia pareciera ser el segmento que menos interés muestra en solicitar y acceder a información del legislativo.

Los encuestados de estos tres grupos califican la información como altamente insuficiente en los temas de inhabilidades y conflictos de intereses de los congresistas, el trabajo que hacen los congresistas, el equipo de trabajo de los congresistas y la votación de los congresistas en cada iniciativa (Ver Gráfico 11).

El bajo nivel de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos legislativos plantea el riesgo de que los intereses que se tramiten en el Congreso sean particulares y no generales.

GRÁFICO 12. TEMAS MÁS DEMANDADOS

¿Considera usted que la información disponible en el Congreso para la sociedad civil sobre los siguientes temas es suficiente o insuficiente?



Base: Total Encuestados 34

De acuerdo con los resultados, los gremios son el segmento más interesado en obtener información sobre la votación y postura de cada congresista en las iniciativas legislativas. Al respecto, si bien se entiende que los gremios deben velar por la defensa de sus intereses, razón por la cual manifiestan un alto interés en conocer la postura y votación de los congresistas durante el trámite legislativo, el bajo nivel de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos legislativos plantea el riesgo de que los intereses que se tramiten en el Congreso sean particulares y no generales.

b. ¿Cómo acceden a la información del Congreso?

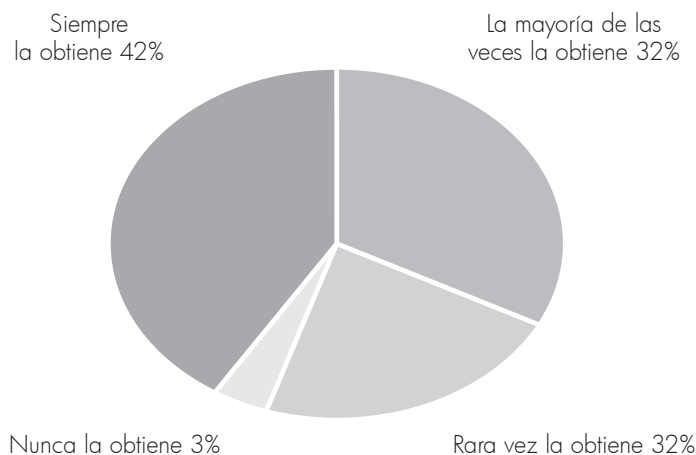
A diferencia de los resultados de la encuesta con la ciudadanía, un alto porcentaje de estos tres sectores afirma sí obtener la información: 42% señala que siempre obtiene la información, y 32% que la mayoría de las veces. Esto se explica por los

Los medios masivos de comunicación no son una fuente de información habitual sobre el Congreso de la República, tan solo 3% de los encuestados de estos grupos de interés obtuvieron información por ese medio.

canales que estos grupos utilizan para acceder a información, que no son los mismos utilizados por el ciudadano del común. Si bien la página Web aparece en primer lugar, el segundo, con un porcentaje muy importante, 71%, es el amigo o el conocido en el Congreso a quien consultan para acceder a información sobre los temas que les interesan. Esto muestra que no acuden a un canal institucional para acceder a la información.

GRÁFICO 13. OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

¿Cuándo solicita información al Congreso de la República usted diría que...?



Base: Encuestados que han solicitado información del Congreso de la República

La ciudadanía no cuenta hoy con la posibilidad de hacer seguimiento ni al trámite legislativo ni a las decisiones que adoptan sus representantes bien porque la información no se difunde, o porque es de difícil acceso.

Obtener información a través de conocidos en el Congreso de la República es una práctica usual para los gremios. 55% de los periodistas lo hace directamente con los secretarios, congresistas o asistentes de los congresistas, más no a través de canales institucionales. Los medios masivos de comunicación no son una fuente de información habitual sobre el Congreso de la República, tan solo 3% de los encuestados de estos grupos de interés obtuvieron información por ese medio.

Pese a que los tres grupos de interés manifestaron encontrar la información que necesitan, 44% siente que la información que se origina en el Congreso de la República no es suficientemente visible ni se socializa con el país. La información está, pero, no se comunica, hay que gestionarla.

Recomendaciones

De acuerdo con los resultados de la encuesta, estamos ante un panorama en el que muy pocos ciudadanos solicitan información al Congreso de la República de Colombia, y los que la piden, reciben información insuficiente. En otras palabras, la ciudadanía no cuenta hoy con la posibilidad de hacer seguimiento ni al trámite legislativo ni a las decisiones que adoptan sus representantes bien porque la información no se difunde, o porque es de difícil acceso.

Por ello, hay una importante labor de pedagogía con el ciudadano que se debe hacer tanto desde el Congreso como desde la academia y los medios informativos. Mientras la ciudadanía no se interese por conocer y acceder a la información del legislativo, no será posible que haya control ciudadano a una de las instituciones más importantes de la vida democrática del país..

Si bien es derecho y deber de la ciudadanía interesarse por la eficiencia y transparencia del Congreso de la República, corresponde también a esta Corporación hacer mayores esfuerzos por dar a conocer los canales de que dispone para ofrecer información; asegurarse de la claridad, confiabilidad, oportunidad y veracidad de la información publicada; y aumentar la oferta de información disponible para responder a los intereses y demandas de la ciudadanía.

Como se desprende de las encuestas realizadas, y como ya se observa en otros parlamentos de la región, es necesario que el Congreso de la República de Colombia avance en la provisión y visibilidad de información que aumente la confianza en la institución. Se trata entonces de divulgar información como:

- ◆ hoja de vida actualizada de los congresistas y sus suplentes;
- ◆ estado detallado –no cifras consolidadas- de la postura de cada congresista en la votación de las distintas iniciativas legislativas;
- ◆ declaraciones de patrimonio y registro de intereses (al momento de la posesión y posteriores actualizaciones);

Es necesario que el Congreso de la República de Colombia avance en la provisión y visibilidad de información que aumente la confianza en la institución.

- ♦ financiadores de sus campañas;
- ♦ votación con la que fueron elegidos;
- ♦ proyectos impulsados;
- ♦ declaración de impedimentos presentadas para cada sesión;
- ♦ uso de los recursos asignados;
- ♦ hojas de vida del equipo asesor y de las UTL's;
- ♦ viajes que realizan, monto, viáticos percibidos y fuente de financiación;
- ♦ informe sobre las actividades que realizan en pro del desarrollo de la región que representan.

Sobre el trámite legislativo debería ser pública información como: orden del día y alteraciones del mismo; listado permanente de proyectos radicados; llamados oportunos a la ciudadanía para que participe de las audiencias públicas; procedimientos establecidos para la publicación de las actas y las gacetas (tiempos, responsables).

Sobre el Congreso como institución: criterios para la transmisión televisada de las sesiones y responsable de las mismas; instancias de atención a la ciudadanía y temas les competen; consultas de la ciudadanía y respuestas; hojas de vida de los cargos administrativos y financieros. Países como Chile, Argentina y México ya han avanzado en visibilizar esta información.

Adoptando las medidas anteriores será posible fortalecer la cultura de la rendición de cuentas y la apertura informativa del Congreso de la República y promover una efectiva participación ciudadana en la formación de las leyes y en el seguimiento al proceso legislativo.

INFORME DE CONGRESO VISIBLE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
**EL ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN
 DEL CONGRESO: UNA CARRERA DE OBSTÁCULOS**

INTERVENCIÓN DE ELISABETH UNGAR BLEIER

DIRECTORA DE CONGRESO VISIBLE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES¹

En esta primera aproximación participaron 67 voluntarios, entre estudiantes y periodistas, quienes entre el 6 de diciembre de 2008 y el 31 de marzo de 2009 hicieron personalmente 302 solicitudes de información, en veinte oficinas del Congreso de la República.

La información que les vamos a presentar fue recolectada por un grupo de ciudadanas y de ciudadanos voluntarios, que intentaron acceder al Congreso de la República para obtener información. Buscamos con este ejercicio más que hacer un estudio de grandes connotaciones teóricas y conceptuales, utilizar una metodología bastante *sui generis* y responder a un interrogante muy simple:

¿Puede un ciudadano del común obtener información del Congreso, sobre algún proyecto de su interés, sobre un partido político o sobre un congresista? ¿Cómo lo hace? ¿Qué obstáculos debe enfrentar?

En esta primera aproximación participaron 67 voluntarios, entre estudiantes y periodistas, quienes entre el 6 de diciembre de 2008 y el 31 de marzo de 2009 hi-

1 Hasta julio de 2009

cieron personalmente 302 solicitudes de información, en veinte oficinas del Congreso de la República.

¿Puede un ciudadano ingresar al Congreso?

Ninguno de los 67 voluntarios pudo entrar directamente al Congreso. Ustedes dirán: “hay problemas de seguridad”, pero frente a eso se puede responder: “también hay tecnología”. Sólo cuando Congreso Visible, Universidad de Los Andes pidió los ingresos para estas personas se les abrieron las puertas. Pero, además, ya se les abrieron las puertas con un relativo sesgo, porque ya sabían que Congreso Visible, Universidad de Los Andes estaba detrás, y quiero decirles que nosotros después de once años de trabajo todavía no entramos automáticamente... Todos los días, cuando intentamos asistir, alguno de los voluntarios, los investigadores o yo, tenemos que llamar a un congresista o a un miembro de alguna comisión para que nos den el permiso; inmediatamente nos lo dan, pero eso llama la atención.

¿Qué pasa si un ciudadano, como le sucede a la inmensa mayoría de los colombianos, no conoce a un congresista o a un funcionario del Congreso? Pues no puede entrar al Congreso, y ustedes dirán con toda la razón “hay Internet”; por supuesto que hay Internet, pero también debe haber una posibilidad de cercanía del ciudadano con la institución más representativa que es el Congreso.

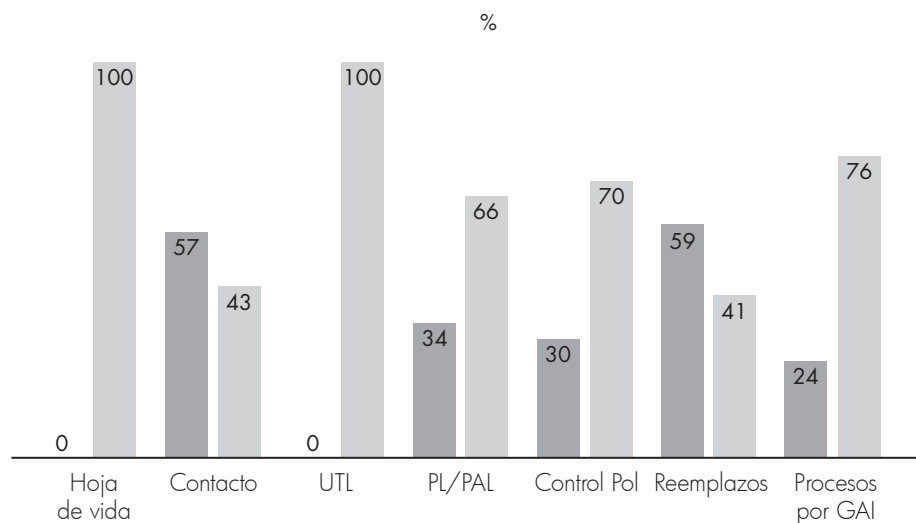
¿Qué confianza le puede producir a un ciudadano una institución que le niega el ingreso, donde lo primero que encuentra son unas barreras metálicas, y luego unos funcionarios en la entrada del Congreso absolutamente infranqueables?

Solicitud de datos de contacto y de gestión de los congresistas

Sobre estos temas se hicieron 245 solicitudes, y los resultados se pueden ver en el Gráfico 1. Sobre la hoja de vida de los congresistas no se entregó ninguna información; sobre los datos de contacto se recibió información en 57% de los casos; sobre los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo cero información; sobre los proyectos de ley y de acto legislativo se recibió 34% de la información; el listado de los debates de control político, 30%; sobre los reemplazos, el 59%; y sobre los procesos de congresistas relacionados o involucrados en investigaciones por presuntos vínculos con grupos armados e ilegales solamente fueron respondidas 24% de las solicitudes.

Sobre la hoja de vida de los congresistas no se entregó ninguna información; sobre los datos de contacto se recibió información en 57% de los casos; sobre los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo cero información; sobre los proyectos de ley y de acto legislativo se recibió 34% de la información.

GRÁFICO 1
SOLICITUD DE INFORMACIÓN SOBRE LOS CONGRESISTAS EN LAS
COMISIONES CONSTITUCIONALES Y LAS SECRETARÍAS GENERALES



Ninguna de las solicitudes sobre la composición de las Unidades de Trabajo Legislativo fue respondida. En 56% de los casos se remitió al ciudadano a otras oficinas del Congreso o de los congresistas. En 13% de los casos se adujo la confidencialidad de la información.

Explicaciones para no dar la información

La respuesta frecuente de los funcionarios para no entregar la información fue la confidencialidad de la información. Sin embargo, es importante aclarar que ninguno de los datos solicitados es confidencial; es una información absolutamente pública. Además, en 53% de los casos se remitió al ciudadano a otra oficina, cuando éstas eran las oficinas que supuestamente debían tener la información solicitada.

Sobre las Unidades de Trabajo Legislativo

Ninguna de las solicitudes sobre la composición de las Unidades de Trabajo Legislativo fue respondida. En 56% de los casos se remitió al ciudadano a otras oficinas del Congreso o de los congresistas. En 13% de los casos se adujo la confidencialidad de la información y en 3%, dijeron que otros estudiantes de la universidad ya tenían esa información, y, que entonces para qué la volvían a pedir. Reiteradamente remitieron a los voluntarios a Congreso Visible, Universidad de Los Andes. Si bien eso nos produce cierto halago, la verdad es que el Congreso debería entregar esa información.

Sobre los proyectos de ley presentados

En cuanto a los proyectos presentados, en 66% de los casos no se entregó la información, y de estos, casi en 30% se sugirió consultar las páginas Web del Senado y de la Cámara. Éste es uno de los pocos casos en donde efectivamente en todas las comisiones de Cámara y en unas cuantas comisiones de Senado, esa información efectivamente se encuentra en las páginas Web. Pero sobre mucha otra información solicitada y frente a la cual se remitió al ciudadano a las páginas Web, la realidad es que esa información no existe en la Web. En 10% de los casos se adujo la confidencialidad de la información y en 26% de los casos se dijo que no tenían la información y que desconocían cómo averiguarla. En 44% de las solicitudes se entregó la información requerida.

Sobre control político

Sobre los debates de control político, en 70% de los casos (147/245) no fue posible obtener información. En 44% de los casos dijeron no tener la información y no saber como averiguarla, en 23%, se sugirió consultar las páginas Web de Senado y Cámara, cuando esta información sólo está en la Comisión Quinta de Cámara, y en 20% se adujo confidencialidad de la misma. Estamos hablando de control político, esa información no puede ser confidencial ni es confidencial.

Sobre congresistas involucrados en procesos judiciales por vínculos con grupos armados e ilegales

Respecto a la información sobre los congresistas presuntamente involucrados en procesos judiciales por vínculos con los grupos armados e ilegales, en 76% de los casos (186/245) no entregaron los nombres. En 30% se dijo no tener la información y desconocer cómo averiguarla, y en 15% se argumentó que la información era confidencial. De nuevo, vale señalar que esta información es pública.

Sobre reemplazos a los congresistas

Al solicitar información sobre los reemplazos de los congresistas, el resultado es bien paradójico: en 59% de los casos se entregó de manera inmediata la información, mientras que en 41% de los casos no fue posible recibir la información sobre quiénes están reemplazando a los congresistas. Este es un asunto particularmente delicado en el caso de nuestro Congreso, por cuanto la situación de los reemplazos es bastante recurrente y bien podríamos decir que para tener al día el directorio del

Sobre los debates de control político, en 70% de los casos (147/245) no fue posible obtener información.

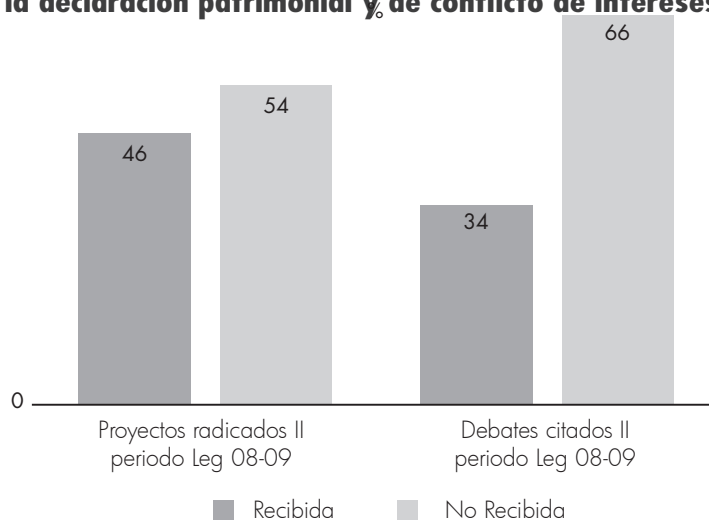
Congreso, se necesita un trabajo permanente para tener actualizada la información de los reemplazos. Por esta razón, los ciudadanos ni siquiera saben quién los está representando en el Congreso de la República.

Sobre proyectos de ley radicados

La información menos pública es la que tiene que ver con listados de proyectos de ley radicados (Ver Gráfico 2). Cuando los voluntarios intentaron solicitar actas y videos, no recibieron ningún video, ni siquiera diciendo que la Universidad estaba dispuesta a pagarlos, y las actas solamente se entregaron en 27% de los casos.

GRÁFICO 2
PROYECTOS RADICADOS Y DEBATES CITADOS SEGUNDO PERIODO DE LA LEGISLATURA 2008-2009
(245 SOLICITUDES DE INFORMACIÓN)

Sobre la declaración patrimonial y de conflicto de intereses



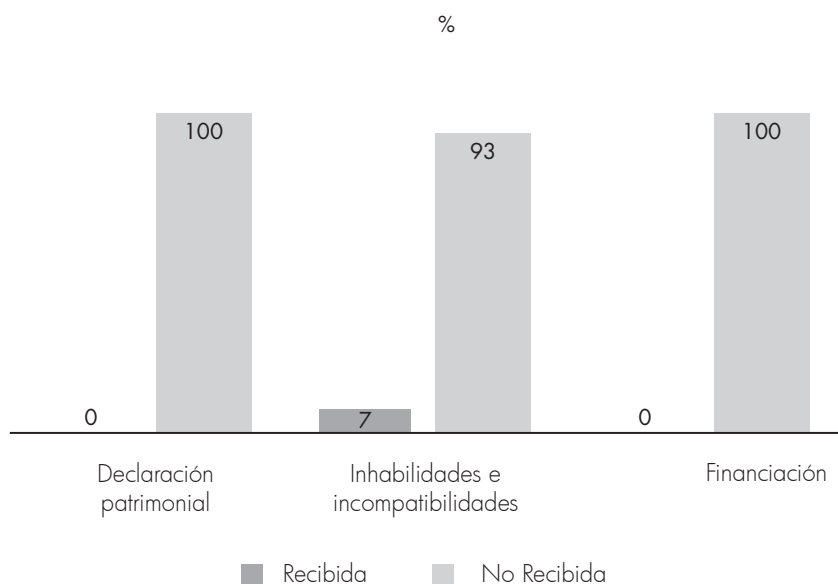
Esta es una información que, a mi modo de ver, es quizá la más crítica y sobre la cual quisiera llamar la atención: el tema de la declaración patrimonial y de inhabilidades, incompatibilidades y financiación. Prácticamente cero información, cuando estos son los factores que más inciden en la credibilidad y legitimidad del Congreso en relación con el conflicto de intereses.

La información menos pública es la que tiene que ver con listados de proyectos de ley radicados. Cuando los voluntarios intentaron solicitar actas y videos, no recibieron ningún video, ni siquiera diciendo que la Universidad estaba dispuesta a pagarlos, y las actas solamente se entregaron en 27% de los casos.

Cuando se preguntó por las incompatibilidades, en 40% de los casos se envió a los ciudadanos a las oficinas de los congresistas; en 23% de lo casos adujeron no tener la información y en 19% exigieron solicitud escrita. Ahora bien, el hecho de que se exija solicitud escrita no es una crítica, por cuanto muchas veces es necesario llevar unos registros.

En el caso de declaraciones patrimoniales ninguna de las solicitudes fue respondida afirmativamente (Ver Gráfico 3). Hay que señalar que existen unas normas que dicen claramente que esta información debe ser pública, que los intereses privados deben registrarse en un libro que debe llevar cada cámara en los primeros treinta días del período constitucional o de la fecha de inscripción; y que el secretario general de cada cámara debe hacer público el registro y lo expresará en la gaceta del Congreso. Pero al ciudadano del común no se lo entregan.

GRÁFICO 3
FUERO PARLAMENTARIO
(57 SOLICITUDES) (COMISIONES DE ÉTICA)



Cuando se preguntó por las incompatibilidades, en 40% de los casos se envió a los ciudadanos a las oficinas de los congresistas; en 23% de lo casos adujeron no tener la información y en 19% exigieron solicitud escrita.

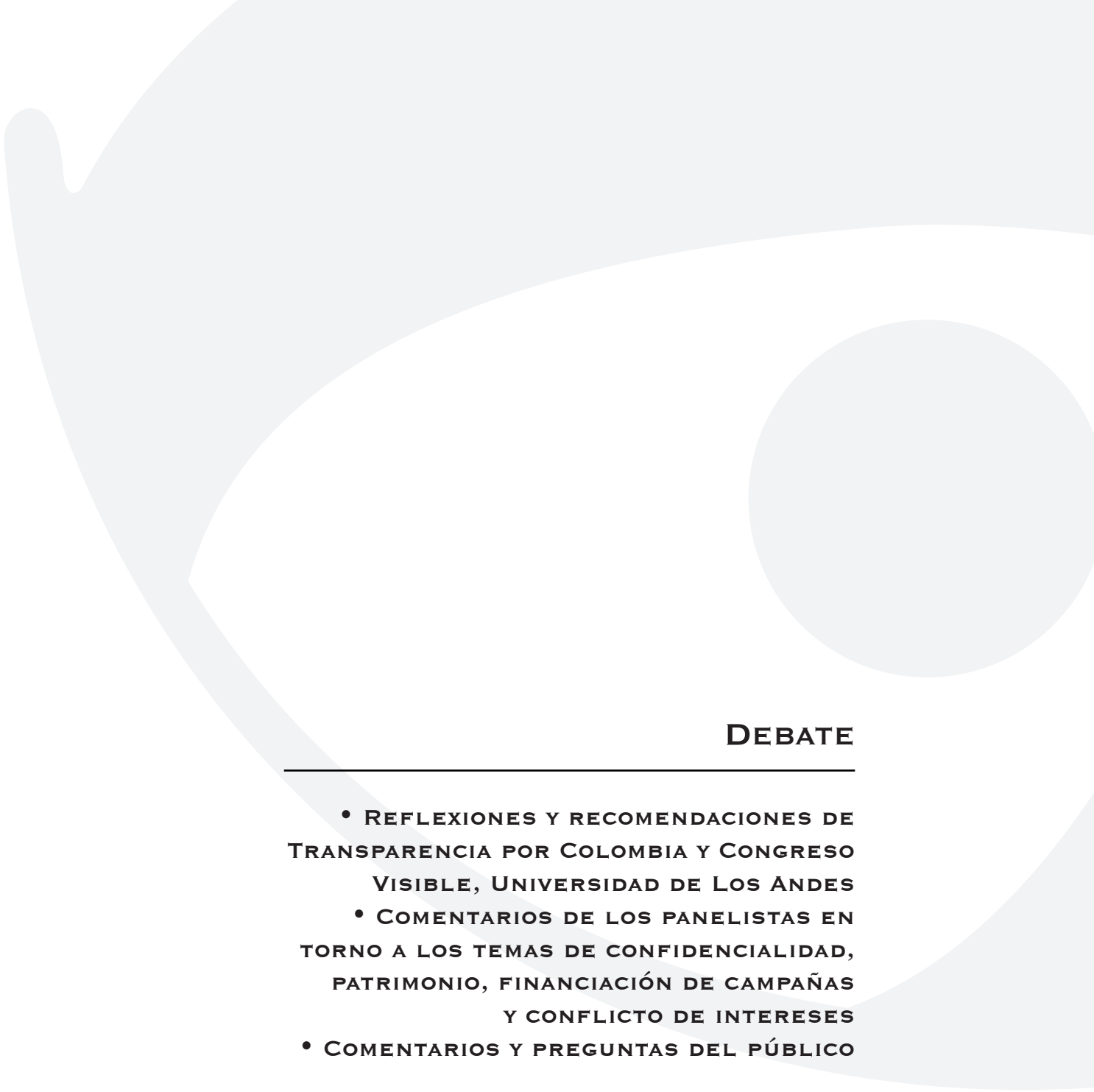
Se podría decir: “Están las gacetas del Congreso”, pero mientras el ciudadano averigua en cuál gaceta está y accede a esa información, ha perdido mucho tiempo y muchas veces, se ha aburrido en la mitad del camino.

¿Si los ciudadanos no pueden obtener información sobre conflictos de intereses y los impedimentos, qué pueden hacer para impedir que los congresistas participen en las decisiones donde tienen conflicto de intereses? Absolutamente nada.

Comentarios finales

El acceso de los ciudadanos a la información del Congreso se parece a una carrera de obstáculos. Realmente lo que tuvieron que hacer estos voluntarios para ingresar al Congreso y para acceder a la información no dista mucho de esta descripción; hay una gran desinformación de la ciudadanía, hay unas trabas permanentes. Repito, estoy hablando del acceso físico del ciudadano, hay muchas otras formas de acceder pero hay desconfianza hacia el ciudadano. Frente a afirmaciones frecuentes como “*¿Y usted por qué está acá y para qué necesita ésa información?*”, “*Pero esa información ya la dimos, ¿qué va a hacer con esa información?*”. Es preciso insistir: las ciudadanas y ciudadanos no son enemigos del Congreso. Con razón muchas veces los estudiantes, los voluntarios, dicen: “*Nos sentimos como si estuviéramos cometiendo un delito pidiendo esa información*”.

El acceso de los
ciudadanos a la
información del
Congreso se parece
a una carrera de
obstáculos. Realmente
lo que tuvieron
que hacer estos
voluntarios para
ingresar al Congreso
y para acceder a
la información no
dista mucho de esta
descripción.

A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, serving as a background for the text.

DEBATE

- REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA Y CONGRESO VISIBLE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
- COMENTARIOS DE LOS PANELISTAS EN TORNO A LOS TEMAS DE CONFIDENCIALIDAD, PATRIMONIO, FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y CONFLICTO DE INTERESES
- COMENTARIOS Y PREGUNTAS DEL PÚBLICO

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA Y CONGRESO VISIBLE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

ELISABETH UNGAR BLEIER

Para abrir el debate, voy a mencionar un conjunto de recomendaciones que hemos elaborado conjuntamente entre Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes.

1. *Ofrecer más y mejor información* sobre los congresistas, el trámite legislativo, la institución, los conflictos de intereses, las inhabilidades y las incompatibilidades. La información debe ser completa, clara, confiable y de fácil acceso.
2. *Estimular la demanda de información*: el Congreso puede, porque tiene los medios, y además, tiene la obligación de estimular la demanda de información. Hay muchos medios a través de los cuales el Congreso puede contribuir a superar esa relativa indiferencia de los ciudadanos frente a su institución.
3. *Estimular la oferta de información*: el Congreso puede, porque tiene los instrumentos, y debe hacerlo porque es parte de su labor, estimular la oferta de información. En este punto, sobra decir, presidentes y Honorables Congresistas, que tanto Transparencia por Colombia como Congreso Visible, Universidad de Los Andes tienen la mejor disposición para que avancemos en esa dirección. Ése es el propósito de ese encuentro.

El Congreso puede,
porque tiene los
medios, y además,
tiene la obligación de
estimular la demanda
de información.

4. *Fortalecer la gestión de información en el Congreso:* es muy importante y quisiera resaltar la iniciativa del representante Varón en el sentido de separar las funciones administrativas de las legislativas en la Cámara de Representantes. En el Senado ya funciona así. Se requiere establecer mecanismos y políticas de gestión de la información; definir tiempos, responsables y procedimientos ¿cuánto tiempo debe transcurrir desde el momento en que se solicita la información y se entrega? ¿Quiénes son los responsables? Que los responsables rindan cuentas, que los ciudadanos puedan quejarse cuando no reciben la información.
5. *Definir reglas claras para el cabildeo:* es esta otra dimensión de la apertura informativa, que se refieren más a las normas, y esto no es una enumeración exhaustiva, es un aspecto que ponemos a su consideración para el debate. Es fundamental definir unas reglas de juego claras para el ejercicio del cabildeo, y esto tiene que ver también con el tema del conflicto de intereses.
6. *Implementar la votación nominal,* de esto ya hablaron varias de las personas que me antecedieron en el uso de la palabra.
7. *Hacer una pública y oportuna rendición de cuentas sobre la financiación de las campañas.*
8. *Fortalecer la cultura de la rendición de cuentas y apertura informativa al interior de los partidos y movimientos políticos:* sobre este asunto se refirió en detalle el honorable Representante Germán Varón. Ya hay unos partidos políticos que periódicamente están rindiendo cuentas y ojala se institucionalizara esa práctica en todos los partidos.

RECOMENDACIONES PARA LA ACADEMIA

Finalmente, unas recomendaciones para la academia, y nos incluimos ahí, y hacemos un acto de contrición por las fallas que hayamos podido cometer en todo este tiempo en las organizaciones de la sociedad civil y en los medios de comunicación. En primer lugar, trabajar en estimular y propiciar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Como su nombre lo indica, los asuntos públicos son públicos

Los asuntos públicos son públicos y nos compete a los ciudadanos una responsabilidad tan grande como a los ciudadanos electos.

y nos compete a los ciudadanos una responsabilidad tan grande como a los ciudadanos electos.

Institucionalizar los procedimientos para solicitud de información. Incentivar el interés por la labor del Congreso y educar sobre su funcionamiento, a través de los medios, a través de la academia y del trabajo que hacemos todos los días las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de los medios, cualificar la información sobre el Congreso. Sé y soy absolutamente consciente, de que no hay espacios, que hay un problema de rating, toda clase de problemas operativos para transmitir información del Congreso. Pero muchas veces se privilegia la información espectáculo sobre la información de fondo de lo que sucede en el Congreso de la República. Estoy segura de que si hacemos una encuesta; es más, yo la hice hace quince días, hace tres semanas, con un grupo muy notable de empresarios colombianos, del más alto nivel, y les dije escriban el nombre de diez congresistas, ni uno supo los nombres de diez congresistas; los que salían eran reiterativamente los mismos, que son los que hablan en los medios de comunicación. Ahí hay un problema de fondo y pienso que también los medios de comunicación tienen una responsabilidad en ese tema. Finalmente, es claro que también se necesita promover una efectiva participación ciudadana en la formación de las leyes y en el seguimiento del proceso legislativo. Muchas gracias.

Muchas veces
se privilegia la
información
espectáculo sobre la
información de fondo
de lo que sucede en
el Congreso de la
República.

COMENTARIOS DE LOS PANELISTAS EN TORNO A LOS TEMAS DE CONFIDENCIALIDAD, PATRIMONIO, FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y CONFLICTO DE INTERESES

Alejandra Villamizar¹

Durante las intervenciones aparece el tema de la confidencialidad. ¿Cuáles son los asuntos que se consideran confidenciales y ¿por qué es tan frecuente citar la confidencialidad como uno de los motivos por los que no se da información?

¹ Periodista, moderadora del foro.

H.S. Hernán Andrade

Escuché a mi colega Renán, de México, hablar del tema de la confidencialidad. Confío en la certeza de las afirmaciones de Elisabeth, de que ésa es la manera de proceder de las instancias del Congreso sobre cierta información; valdría la pena confrontar esa tesis con la parte administrativa del Congreso. Pero creo que bajo ninguna circunstancia, en el caso nuestro, respetando el caso mexicano, el argumento de confidencialidad se aplique para no expedir una certificación de ninguna clase. No es un argumento de recibo en nuestra legislación y en nuestra actividad parlamentaria.

Alejandra Villamizar

Senador Renán, en México ¿en qué casos específicos se habla de reserva para proteger la seguridad nacional?; ¿sobre qué puntos, para tener un ejemplo concreto, se argumenta la confidencialidad para no brindar la información?

Renán Cleominio Zoreda

Hay artículos de la Ley Federal de acceso a la información que establecen de manera concreta a qué se refiere la confidencialidad.. En términos generales es la información de datos personales, que no tenga nada que ver con la función. Todo aquello relacionado con la realización del trabajo como legislador no puede ser información reservada.

Por ejemplo, tenemos la obligación de rendir cuentas de patrimonio cada año. Tenemos, a través de la Auditoría Superior de la Federación, que rendir declaración patrimonial. Se hace al inicio de la gestión y se hace cada año, exista o no modificación de esta situación patrimonial. Ésa es una información reservada, es decir, la Auditoría Superior de la Federación no la puede poner en conocimiento del público.

Ahora bien, lo de información reservada y confidencial es para el órgano estatal que la recibe, no para el obligado a proporcionarla, es decir, yo puedo dar a conocer, mi patrimonio; de hecho algunos legisladores lo hacen. Algunos otros aducen que en estos tiempos dar a conocer lo que se tiene, independientemente de las implicaciones políticas, no es conveniente por cuestiones de seguridad.

Hay un capítulo completo en la Ley Federal de acceso a la información que determina qué puede ser información reservada. Por ejemplo, aquella que comprometa

Lo de información reservada y confidencial es para el órgano estatal que la recibe, no para el obligado a proporcionarla, es decir, yo puedo dar a conocer, mi patrimonio; de hecho algunos legisladores lo hacen.

la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, información que menoscabe la conducción de las negociaciones o bien de las relaciones internacionales, incluida aquella que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano, o informaciones que dañen la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, que pongan en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o que causen un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes. También se considera como información reservada aquella que por disposición de la ley sea considerada confidencial reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.

También son información reservada las averiguaciones previas en los procesos; así como los secretos bancarios, comerciales, industriales, fiscales. Ahora hay toda una tendencia mundial para que el secreto bancario se vea desde otra óptica. En México, por ejemplo, la más reciente reforma en materia penal, que tiene que ver con el tema de seguridad, pretendió tocar ese tema, es decir, el de poder conocer la reserva fiscal y bancaria. Se concedió que ya no lo sea tanto para efectos de investigación, pero no es posible que el órgano la pueda poner en conocimiento público. La Procuraduría General de la República, por ejemplo, puede acceder a cierto tipo de información que es considerada confidencial y reservada. Y esto aplica para todo lo que son expedientes judiciales. No se puede acceder a lo que se declaró en un expediente.

H.R. Germán Varón

El marco jurídico nuestro es un marco en el cual la regla general es que todos los documentos son de público conocimiento, a no ser que la ley, expresamente, diga que tienen un carácter reservado. En consecuencia, esto no puede ser excusa para decir que no hay acceso a la información del Congreso, en tanto no sea expresamente reservada. De ser así, lo que se debe hacer por parte del ciudadano es acudir al organismo de control respectivo, porque se estaría transgrediendo una norma que establece el derecho a la información. Es obvio que cuando la regla general es que todas las informaciones y documentos son públicos, el público en general, la comunidad y la sociedad pueden acudir a ellos sin tener ningún tipo de restricción.

Tomás Vial Solar

Todas las leyes de acceso a información contienen cláusulas de reserva. Si uno lo observa, como lo ha mencionado nuestro colega tan claramente en la ley mexicana,

También son
información reservada
las averiguaciones
previas en los procesos;
así como los secretos
bancarios, comerciales,
industriales, fiscales.

su cláusula se aplica fundamentalmente a la administración y la verdad es que es difícil imaginar que haya cantidades importantes de información dentro de un Congreso que caiga dentro de estas causales de reserva. En ese sentido, la reserva dentro del Congreso debiera ser un parte mínima de la información. Cuando uno habla de causales de reserva, no se entienden ni se deben entender como causales absolutas. Tanto en la ley mexicana como en otras leyes, si un organismo niega la información sin fundamento el peticionario puede ir a un organismo de control (el IFAI en el caso mexicano, el Information and Commissioner en Inglaterra) y ahí se hace un balance entre el interés que hay en la reserva, que es un interés importante en muchos casos, y el interés de la publicidad. Las causales de reserva no son causales absolutas ni se deben entender así, y eso lo deben saber los administradores.

El hecho de tener causal de reserva no asegura que finalmente la información no se entregue, porque tiene que haber un mecanismo de control. El problema con los congresos es quién controla al Congreso desde el punto de vista de si hubiese una ley de acceso a información. Un problema que no está resuelto en México tampoco, porque el IFAI no tiene jurisdicción sobre el Congreso mexicano, por el tema de la autonomía constitucional, y ése es un problema que no tiene una fase de solución.

H.S Renán Cleominio Zoreda

La información reservada en la ley mexicana, no está reservada de manera perenne: la ley dice que la información podrá ser reservada hasta por doce años y puede ser, inclusive, desclasificada si la razón por la que se reserva deja de ser vigente. Y, como bien señalaba el Dr. Tomas, el éxito está en que el órgano máximo, en este caso el IFAI, determine si esa información se pueda desclasificar. Pero el tiempo máximo para que una información pueda mantenerse en la reserva en México es de doce años.

Alejandra Villamizar

El otro tema que ha sido muy sensible, y que lo han mencionado varios de ustedes es el del patrimonio. Escuchemos la postura del Congreso de Colombia alrededor de ese tema del patrimonio tanto de los congresistas como de las cuentas del Congreso. En términos de acceso a la información, qué opiniones merecen los resultados de la encuesta y lo que se ha dicho alrededor del deber ser de la publicación de estos datos.

La reserva dentro del Congreso debiera ser un parte mínima de la información. Cuando uno habla de causales de reserva, no se entienden ni se deben entender como causales absolutas. Tanto en la ley mexicana como en otras leyes, si un organismo niega la información sin fundamento el peticionario puede ir a un organismo de control.

H.S. Hernán Andrade

No tengo la certeza, a pesar de que soy abogado. Me entra la duda ahora que oigo a mi colega mexicano de que existe la reserva. En mi caso particular, creería que no la habría y, de todas maneras, en todos los eventos se puede levantar de acuerdo con el propio interesado. Creo que el patrimonio de los congresistas y su actividad deben estar abiertos.

Alejandra Villamizar

Y ¿la financiación de las campañas?

H.S. Hernán Andrade

La financiación de las campañas, en teoría, es pública. El tema del debate es mucho más de fondo. Estábamos viendo el debate del Referendo. A pesar de que la reforma política señala que los aportes se hacen sólo a través de partidos políticos, eso en la práctica no es cierto y viene la gran discusión sobre financiación estatal y privada, frente a la cual hay quienes creemos que debemos avanzar mucho más hacia la financiación estatal. En teoría, es abierta, en la práctica sigue circulando en las campañas colombianas mucho recurso que no ingresa al listado oficial. Y, reitero, siempre parto de la base que esa información debe estar abierta al público y no puede negarse.

H.R. Germán Varón

La Ley 190 establece la obligación para los congresistas de actualizar la hoja que la Función Pública nos proporciona, diciendo el tipo de bienes que tenemos y además, debe ser actualizada cada año. De tal manera que esa información siempre existe.

H.S. Hernán Andrade

Pero normalmente no la actualizamos cada año, ¿o no es así? No sé si es mi caso particular.

H.R. Germán Varón

Se actualiza porque se puede incurrir en una sanción disciplinaria. La actualización se debe hacer año a año. Los conflictos de intereses se publican en la gaceta. Con respecto al tema de financiación de campañas, adicional a la explicación del presidente del Congreso, cabe decir que el Consejo Nacional Electoral es quien hace

A pesar de que la reforma política señala que los aportes se hacen sólo a través de partidos políticos, eso en la práctica no es cierto y viene la gran discusión sobre financiación estatal y privada, frente a la cual hay quienes creemos que debemos avanzar mucho más hacia la financiación estatal.

ese seguimiento y ante él se deben registrar la totalidad de los ingresos, ya sean en dinero o en especie. Este es uno de los problemas que tiene el Referendo, que no coincidieron los de especie con los dineros aportados, de dónde provienen, en qué cuantía y con unos límites que pone el Consejo Nacional Electoral.

Alejandra Villamizar

Pero más allá del control del Consejo Nacional Electoral, llama la atención la prevención que hay alrededor de hablar abiertamente de las financiaciones. Entendemos los problemas que pueden existir de parte del empresariado, y ellos mismos ponen a veces la condición de confidencialidad para aportar a las campañas. Pero de alguna manera se podría incentivar en el ciudadano el hecho de saber que va a votar por una persona que sabe quién la financia; es una doble tarea: del ciudadano y del congresista.

H.R. Germán Varón

Dentro del principio de que todos los documentos públicos no tienen reserva, es la regla general, se incluyen los de los gastos, no de otra manera podrían surgir acciones judiciales que por circunstancias políticas se dan entre quienes estamos en las corporaciones; demandas de pérdida de investidura, violación de los toques de la campaña o asignaciones en especie que no fueron registradas. Todas esas circunstancias son conocidas y obran como pruebas dentro de un proceso, porque se entiende que no tienen carácter reservado y sirven de sustento a esas diferencias que muchas veces surgen. De tal manera que no es que jurídicamente se haya limitado el acceso al ciudadano; de pronto el ciudadano podría hacerlo y tiene todo el derecho, pero siente que por ser una circunstancia de orden financiero no tiene la capacidad, o mejor, no está habilitado jurídicamente para hacerlo, pero sí lo está.

H.S. Hernán Andrade

Esto va ligado con el tema de conflicto de intereses. En la hipocresía de la política colombiana, el que aporta, si es una empresa seria, después no puede asumir ningún papel, porque entonces está en conflicto de intereses y puede haber pérdida de investidura.

Lo que sucede en otras democracias es que el aporte es libre, transparente y público y la gente asume posiciones defendiendo unos sectores sin que ello implique

Lo que sucede en otras democracias es que el aporte es libre, transparente y público y la gente asume posiciones defendiendo unos sectores sin que ello implique pérdida de investidura.

pérdida de investidura. Por eso el tema va ligado con el tema de conflicto de intereses. Lo que quiso la Carta Constitucional del 91, no estoy seguro de que haya sido así, pero aquí se le ha quitado la investidura a concejales por darle un aporte dentro de su propio partido político a otro servidor. Aquí todo es a escondidas, entonces los empleados públicos no pueden aparecer aportándole a su jefe político porque es causal de destitución, tanto de quien dio la plata como el que recibe. Es que en Colombia todo se juega a las escondidas por las normas nuestras.

Si en algo tiene que haber una profunda reforma, hablando de transparencia, es en el tema de aportes. No es posible que un servidor público o un congresista no le pueda dar un millón de pesos a un concejal en campaña, porque hay pérdida de investidura de los dos. Aquí hemos llegado a esa falta de claridad y se ha dado una interpretación que obliga que se oculte. Por eso, si en algo hay que legislar es en el tema de conflicto de intereses y financiación de campañas.

H.S. Renán Cleominio Zoreda

En el caso de México tenemos una nueva ley electoral desde el año pasado, muy transformada; de hecho va a tener su cristalización en el proceso electoral de julio. Redujo los tiempos de campaña. Ningún candidato a partir del inicio del período electoral puede contratar tiempos en televisión o en radio, es decir, el tiempo está limitado, no puede utilizar ciertos medios de comunicación, escritos o electrónicos.

El financiamiento de los partidos en México es en dos sentidos: el público que es el mayoritario, y el privado. La ley electoral establece hasta qué porcentaje puede ser cofinanciamiento privado, y define una serie de requisitos que deberán cumplirse, es decir, apenas se recibe dinero, hay que documentarlo. Al final del proceso, de nuevo se tiene que documentar y el Instituto Federal Electoral da a conocer cuáles fueron las cantidades que se aportaron; Cuando arranca la campaña el Instituto dice cuál será el monto máximo que podrá emplearse, porque además los partidos políticos navegan económicamente a través de prerrogativas que otorga el Estado. Entonces, opera así: “como yo te doy, te controlo”; entonces, una de las ventajas del financiamiento público es que te doy dinero y te puedo controlar; entonces te controlo en qué te gastas, te doy un margen abierto de conceptos de gasto, pero tienes que justificar esos gastos. Entonces ahí es un poco diferente.

El financiamiento de los partidos en México es en dos sentidos: el público que es el mayoritario, y el privado. La ley electoral establece hasta qué porcentaje puede ser cofinanciamiento privado, y define una serie de requisitos que deberán cumplirse, es decir, apenas se recibe dinero, hay que documentarlo.

Les quiero decir que el caso de México es un caso interesante, porque para la reforma electoral se libró una batalla feroz. A diferencia de la de acceso a la información, no salimos con unanimidad; hubo partidos pequeños, por ejemplo, que no estuvieron de acuerdo porque su financiamiento es raquítico, entonces, las alianzas con partidos vía cuota de participación de legisladores en las cámaras en los partidos pequeños se vio afectado; entonces, no salió por unanimidad, pero salió con una inmensa mayoría. Hicimos una profunda transformación en materia electoral, que seguramente va a requerir de un perfeccionamiento. La prueba máxima será el proceso de julio. Se redujeron los tiempos de las campañas para evitar precisamente un alto costo. México tenía un altísimo costo en materia de campañas electorales.

COMENTARIOS Y PREGUNTAS DEL PÚBLICO

Emilio Otero

Mi nombre es Emilio Otero, Secretario General y funcionario del Congreso durante casi treinta años. Se trata de declarar un espíritu de colaboración entre el Congreso de la República y Congreso Visible, Universidad de Los Andes y Transparencia por Colombia. Vamos a mejorar, vamos a tratar de que haya más comunicación entre el Congreso y la ciudadanía, pero para eso debo referirme al tema de conflicto de intereses.

La Ley 5ª, Artículo 287, establece que los congresistas, como lo anotó el presidente de la Cámara, deben registrar en el libro de intereses privados toda la participación que tengan en sociedades para después establecer los impedimentos en los trámites de algunos procesos legislativos. Este libro de intereses es publicado en la Gaceta. La Gaceta es, a su vez, publicada en las páginas Web. Por lo tanto, aquí no hay reserva de ninguna clase. Podemos distinguir lo que es el patrimonio en sí de los congresistas. Algunos que no tienen ninguna reserva, en este libro de registro de intereses, anexan la copia de su declaración de renta, pero es a voluntad de ellos. En general, el registro de intereses, es un libro que se llena a puño y letra.

En la página Web nosotros encontramos toda la información referente al trámite de las leyes, del ejercicio del control político, que para mí es lo más importante. El ejercicio del control político, comparado con lo que es el trámite legislativo, podríamos

anotar que es un 80-20%, y todo esto está plasmado en la página Web del Senado de la República.

Me puse en la tarea de mirar a las diez de la mañana las visitas a nuestra página Web, y a esa hora teníamos 1'850.714 visitantes. Yo creo que ése es un número no tan parecido a Google, pero es una página bastante frecuentada. Allí encontramos todo tipo de información. Pero para alimentar esta página, la Cámara de Representantes y el Senado de la República, con un esfuerzo económico que se ha venido haciendo, rogándole al Gobierno Nacional que nos dé los recursos para esto, estamos en un proceso de digitalización de todo el archivo documental; estamos hablando de unos cien o doscientos millones de folios que va a encontrar la ciudadanía en la página Web, una vez se finalice este proceso. El doctor Germán Varón anda en un gran esfuerzo por conseguir unos recursos y terminar de digitalizar su archivo para que esté al alcance de la ciudadanía colombiana.

Además, estamos en el proceso de digitalización el archivo sonoro. Tenemos ochenta mil horas de grabación, que queremos digitalizar para plasmar en nuestras páginas Web, para que los estudiantes recuerden algún discurso de Galán o de Laureano Gómez; todo eso va a estar allí. Algunos de estos archivos sonoros están en unos formatos que para convertirlos a los existentes hoy y que puedan estar en la página Web disponibles, tienen un costo, y el problema del Congreso de la República es presupuesto. Mientras menos presupuesto tenga el Congreso de la República, menos podemos estar al alcance de la ciudadanía, para poder prestar estos servicios que todos requieren.

También se están digitalizando todos los procesos licitatorios que se han desarrollado y cuyos archivos existen. O sea que cualquier documento que exista en el Congreso de la República va a estar en nuestra página Web, una vez se culmine este proceso.

Con respeto, Dra. Elisabeth, la verdad me ofendió un poco el tema de que los particulares no puedan ingresar al Congreso de la República. Debo decir que es tan inexacto como la encuesta que apareció hoy en El Tiempo. ¿Por qué? Por informes que tenemos de los organismos de seguridad, al Congreso de la República los días martes y miércoles ingresan alrededor de tres mil o cuatro mil personas. No entiendo por qué un ciudadano que usted manda a hacer una investigación no lo dejan entrar.

Estamos en un proceso de digitalización de todo el archivo documental; estamos hablando de unos cien o doscientos millones de folios que va a encontrar la ciudadanía en la página Web.

En este momento se está implantando el nuevo sistema de seguridad con algunas falencias porque la gente no está acostumbrada a que el ingreso sea con una agendación previa, porque ya no vamos a tener la carnetización que ustedes exigen. Solamente estará carnetizado el personal que labora en el Congreso de la República, y esto incluye congresistas y funcionarios. Ningún particular puede tener un carné del Congreso de la República, porque hemos tenido el problema de que los utilizan para “contrabandear”; a mí me han dicho que hasta a cine entran con un carné firmado por el secretario del Senado y de la Cámara. Todo esto se está acabando. No entiendo cómo una persona que vaya a hacer una investigación no la dejen entrar.

Me gustaría, con respecto a las solicitudes que se han hecho y no han sido respondidas por los funcionarios del Congreso, que nos den las pruebas porque también tenemos control disciplinario sobre los funcionarios. Sobre nosotros ejerce control disciplinario la Procuraduría, cuando no contestamos un derecho de petición. Si el porcentaje de las no respuestas, plasmadas allí fuera cierto, yo creo que más de un funcionario, incluyendo al doctor Jesús Alfonso Rodríguez y a mí, estaría hace rato en la cárcel por no contestar derechos de petición. Tenemos unos términos y en esos términos tenemos que contestar.

Para su tranquilidad, doctora, la agendación es un programa sano en el ingreso de los particulares. Me atreví, en un viaje que hice a Buenos Aires, a ir al Congreso de Argentina y me identifiqué como Secretario General del Congreso de Colombia y no me dejaron entrar porque no estaba agendado. Para su tranquilidad, no me dejaron entrar. Me he visto con muchos congresistas y secretarios de todos los Congresos del mundo que me conocen, pero no estaba agendado. Es así de sencillo. Con esto hago un resumen de las cosas con las que no estoy de acuerdo que se han venido planteando aquí.

Elisabeth Ungar

Voy a tomarme un minuto. No acepto, señor Otero, que usted ponga en duda la veracidad de la información que nosotros hemos presentado. Tenemos todas las pruebas documentales de los ingresos al Congreso. Dije muy claramente que una vez que nosotros solicitamos los permisos las personas pudieron ingresar, pero dije, además, que no todos los ciudadanos tienen conocidos en el Congreso. No acepto, insisto, que usted ponga en duda la veracidad de la información y la seriedad del trabajo que adelanta la Universidad de Los Andes.

Se está implantando el nuevo sistema de seguridad con algunas falencias porque la gente no está acostumbrada a que el ingreso sea con una agendación previa, porque ya no vamos a tener la carnetización.

Sobre el tema de los conflictos de intereses, efectivamente aparecen publicados en la Gaceta, pero muchas veces de manera ilegible, porque los congresistas lo entregan manualmente sobre hojas arrancadas, o sea, están los facsímiles o el escáner del conflicto de intereses en hojas arrancadas, que son absolutamente ilegibles.

Finalmente, honorables presidentes del Congreso, nosotros, como lo hemos dicho reiteradamente, tenemos el registro de la información de 1998 a 2002 bastante bueno, sobre las hojas de vida de todos los congresistas que han estado en el Congreso de la República, incluyendo los reemplazos; sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que se han presentado; sobre todos los debates de control político. En el momento en que podamos llegar a algún convenio entre la Universidad y el Congreso de la República, y por supuesto, ojala podamos hacerlo muy pronto, y ustedes puedan hacer uso de esa información. Muchas gracias.

Jesús Alfonso Rodríguez

Mi nombre es Jesús Alfonso Rodríguez, Secretario General de la Cámara de Representantes, y quiero ejercer un pequeño derecho de réplica, no porque considere que no sea veraz la información que soporta, la encuesta y el estudio que ha hecho la Universidad de los Andes sino porque de pronto hay informaciones de carácter contingente, que muchas veces reflejan situaciones que, siendo ciertas, no son lo que aparentan ser.

En primer lugar, y ya sobre temas muy puntuales, yo recibí a un estudiante, sin saber que era estudiante, hoy me acabo de dar cuenta de que era uno de los que fue allá a averiguar algo, y me pidió verbalmente la siguiente información: “¿me pueden dar un listado de los congresistas que están investigados por parapolítica?”; y yo le dije: “ese listado no lo tengo porque la que hace las investigaciones de parapolítica es la Corte y generalmente los congresistas se enteran que están investigados mucho tiempo después, entonces no es posible darle esa información porque no la poseo”. Entonces de pronto esa persona informó que no se le había entregado esa información; lo que pasa es que es una información que no tengo y además la Corte tampoco se la entregaría porque tiene carácter reservado.

Sobre la declaración patrimonial de los congresistas, es un documento reservado. Una cosa es que lo tengan que presentar; como todos los servidores públicos del

Es para que el Estado pueda hacer un control y cuando se retiren del cargo pueda verse en qué forma incrementaron su patrimonio, pero es una información reservada, y más en Colombia por el tipo de problemas que hay.

país deben declarar su patrimonio antes de tomar posesión de su cargo. Esto es para que el Estado pueda hacer un control y cuando se retiren del cargo pueda verse en qué forma incrementaron su patrimonio, pero es una información reservada, y más en Colombia por el tipo de problemas que hay. Cosa diferente es que los congresistas tengan que decir, por ejemplo, su actividad de manera general, soy ganadero, soy industrial. Ésa sí tiene que declararla, porque ésa es la que puede conducir a un conflicto de intereses; que un ganadero vaya a aprobar una ley en favor de que la actividad ganadera se privilegie.

Entonces eso depende mucho del tipo de información que hayan pedido los estudiantes o los voluntarios y los periodistas, acreditados ante el Congreso. Tenemos un listado que supera los 2500.

Quiero también señalar que la labor de los congresistas en Colombia, y ya casi en todos los países, es en vivo y en directo. Son los únicos servidores públicos que trabajan con televisión. Todas las comisiones, como decía el senador de México, se transmiten, ya sea en directo o en retransmisión por el canal del Congreso, por el canal Institucional, por los canales regionales. Es la empresa que más transmite televisión en Colombia, inclusive, casi como los canales comerciales, porque se transmite 24 horas. En todos los cable operadores está el canal del Congreso. Entonces somos personas que trabajamos en vivo y en directo.

En mí caso como secretario de la Cámara, mi labor es frente a las cámaras, desde que me siento en mi puesto de trabajo hasta que termino, y puede ser percibida por gran número de ciudadanos. Una cosa diferente es que haya desinterés en los ciudadanos en ver el canal. No sé la audiencia que tenga.

Quiero comentar lo que decía la doctora Elisabeth sobre el tema de la academia. Siempre le hemos hecho un reclamo a la academia, en especial a las facultades de Derecho: no hay una materia en las facultades de Derecho que comprenda el derecho legislativo y parlamentario. Se lo hemos reclamado a todos los decanos de las facultades de Derecho de Colombia. Aquí a los abogados los enseñan a aplicar la ley, a ser jueces, a ser administradores, pero no cómo se construye y se hace la ley. Ése es un reclamo que nosotros le hacemos a la academia colombiana.

Aquí a los abogados los enseñan a aplicar la ley, a ser jueces, a ser administradores, pero no cómo se construye y se hace la ley.

Finalmente, quiero reseñar que en el caso de la Cámara de Representantes, se hablaba de que no era posible conocer el estado de los proyectos, o que en 50% de los casos no se podía. En tiempo real, si alguien entra ahora a la página de la Cámara de Representantes, puede ver los proyectos desde el año 1991, que empezó la nueva Constitución, hasta el día de ayer, hoy no todavía, porque no he estado en la oficina y no pude colgar en Internet los proyectos que se hayan radicado hoy, pero los que se radicaron hasta ayer están en tiempo real en la página. Igualmente, en la Cámara de Representantes tenemos también que reportamos mensualmente y aquí tengo al testigo de esa información, que es un joven que trabaja en Congreso Visible, Universidad de Los Andes, de manera completa, todo el tema de los reemplazos.

H.S. Hernán Andrade

Quiero agradecer y aceptar las críticas y lo que tengamos que realizar. Reconocer que esa información nos deja mal parados en muchos temas, en muchas comparaciones frente a Argentina, Chile, y no dudo en reconocer.

El tema de contratación estatal es un tema, que le decía al doctor Emilio Otero, en el que tenemos que ser mucho más abiertos en mostrar toda la parte administrativa para que la gente tenga ese conocimiento, y creo que también hay falencias ahí, en mostrar absolutamente todos los procesos: ¿están abiertos todos, se publican todos?, ¿se muestran todos?

Pero en temas como los que ustedes señalaron: hojas de vida, actividad legislativa, asistencia, voto de cada uno, mi compromiso público es mejorar y establecer ese conducto. Yo quisiera que acá quedara ese compromiso público y ver si existe una forma de convenio, así sea de buena intención, para hacer una evaluación en dos o tres meses a ver si logramos mejorar en muchas de las recomendaciones que ustedes nos señalan. A mí no me cuesta ningún trabajo reconocer los errores y para ver cómo logramos, pedagógicamente, que el ciudadano perciba el Congreso.

José Gámez

Mi nombre es José Gámez, periodista. Yo quiero preguntarles a los presidentes de Cámara y Senado, ¿qué pasó con una gacetilla o cartilla animada que se hacía para la Primaria y Bachillerato y no se volvió a sacar? ¿Si hay presupuesto para otras cosas, por qué no volvemos a retomar esto?

Quisiera que
acá quedara ese

compromiso público y
ver si existe una forma
de convenio, así sea de
buena intención, para
hacer una evaluación
en dos o tres meses a
ver si logramos mejorar
en muchas de las
recomendaciones que
ustedes nos señalan.

Óscar Fernández

Soy Óscar Fernández del sindicato de profesionales de Empresas Públicas. ¿Por qué un sindicato en un debate como estos? Nosotros trabajamos alguna vez con Transparencia en el tema de corrupción y queremos vincularnos con ellos en ese trabajo porque la transparencia en la información es fundamental como una herramienta contra la corrupción y las entidades públicas adolecen de eso y la visión de nuestro sindicato es que mientras la empresa pública sea viable el trabajo es viable. Muchas gracias a Transparencia porque estos debates son importantes.

Yo sí quisiera llamar la atención en una cosa: un debate tan importante y el presidente de la Cámara no estuvo en el debate el 80% del tiempo. Hizo su presentación y se fue y no volvió. Es importante que ellos estuvieran presentes acá. El estudio y las conclusiones de Congreso Visible, Universidad de Los Andes son importantes. Las respuestas de los secretarios de Cámara y Senado fueron reactivas. En vez de tomarlos como elementos que los ayuden a mejorar, lo tomaron como un ataque.

Es cierto, uno va al Congreso de la República y no lo dejan entrar. ¿Usted conoce a algún congresista? Yo no lo conozco, entonces no me dejan entrar a los debates. Qué bueno poder entrar a un debate que me interese y ver cómo discuten. No puedo hacer eso. Eso, contrario a lo que diga el Secretario de la Cámara, allá no se puede hacer, los policías no dejan entrar.

Entonces yo sí quisiera preguntarles y les dejo la inquietud a los presidentes de la Cámara y el Senado, ¿desde sus importantes cargos, qué pueden hacer para acercar más al Congreso al ciudadano común y corriente? Porque el ciudadano común y corriente, como lo decía la señora de Transparencia por Colombia, es como si fuera el enemigo público número uno del Congreso. Allá no podemos entrar, no nos dejan acercar, sólo se pueden acercar, como dicen los campesinos, los ‘doctores’.

En Colombia hay leyes, indudablemente, para todo. Como decía mi profesor de Historia, una frase que hizo carrera: “En Colombia las leyes se obedecen pero no se cumplen”. Hay leyes de información, la información pública, que es abierta, pero no se la dan a los ciudadanos. ¿Dónde están esas trabas? Es la pregunta.

Es cierto, uno va al Congreso de la República y no lo dejan entrar. Qué bueno poder entrar a un debate que me interese y ver cómo discuten. No puedo hacer eso. Eso, contrario a lo que diga el Secretario de la Cámara, allá no se puede hacer, los policías no dejan entrar.

Secretaria general de la Comisión de Ética del Senado de la República

Muchas gracias. Buenos días para todos. Yo soy la secretaria de Comisión de Ética del Senado de la República. Algunos estudiantes acudieron para que les diéramos información sobre conflicto de intereses. Nosotros, como Comisión de Ética sólo conocemos cuando existe una queja contra un senador, refiriéndome al Senado, si existe alguna situación de esa naturaleza o una recusación o una suspensión dentro de las facultades que la Constitución y la Ley le dan a la Comisión.

Nosotros le dijimos a los estudiantes: “el tema está reglado en la Constitución, en los Artículos 180, 183; en el reglamento del Congreso artículos tales y tales, pero no les podemos dar más información porque lamentablemente, primero, los procesos que se tramitan allí están sometidos a reserva, que es una de las excepciones en las que de pronto la información sí es reservada, en cuanto al trámite de los procesos. Como otra excepción pueden ser los temas de Defensa en las comisiones segundas de cada una de las cámaras, éstas también tienen reserva”.

En segundo lugar, porque quisiéramos, publicar en la página criterios sobre violación de régimen de inhabilidades e incompatibilidades sobre conflicto de intereses, pero es que esos criterios nos queda muy difícil determinarlos, porque es el órgano jurisdiccional, el Consejo de Estado, es el que nos da las pautas para poder definir, y resulta que en eso no ha habido un criterio unánime; el criterio varía. Entonces ustedes también en la investigación podrán ver que es muy difícil llegar a decir en este caso procede o en este otro no procede, y, además, de pronto, el otro día aparece una Sentencia que nos dice algo completamente diferente.

Harry González – Diputado del departamento de Caquetá

Como diputado de una entidad territorial no tendría mucho que ver con ese aspecto, pero me llamó mucho la atención este foro para poder plantear acá la problemática sobre visibilidad de las corporaciones públicas del nivel local y regional, que es mucho más dramática que lo que está viviendo el Congreso de la República en Colombia. Por ejemplo, el año pasado yo presenté un proyecto de ordenanza para hacer rendición de cuentas de los diputados de mi departamento; somos once diputados y el proyecto sólo sacó dos votos. O sea que no hay un interés ni siquiera de los miembros de la corporación pública de poderle contar a los ciudadanos, en este caso los ciudadanos del departamento del Caquetá, cuál es su actividad, ya sea de control político o en

El año pasado yo presenté un proyecto de ordenanza para hacer rendición de cuentas de los diputados de mi departamento; somos once diputados y el proyecto sólo sacó dos votos.

materia de ordenanzas, o simplemente cuáles son sus votos, es decir, cómo vota en cualquier aspecto dentro de la corporación.

Por eso quería aprovechar esta oportunidad para plantearles a ustedes, a Congreso Visible, Universidad de Los Andes y particularmente a Transparencia por Colombia que el año pasado nos acompañó en una actividad de capacitación de autoridades locales sobre la Guía de contratación pública y otros aspectos, pero también al Congreso de la República, al presidente de la Cámara, que aún nos acompaña; a las personas de Chile, México, o cualquier otra nacionalidad, para que nos puedan dar ideas o apoyo en fortalecer la democracia local en Colombia. Una forma de fortalecer esa democracia local es dándole herramientas a las corporaciones públicas, así fuera por mandato de la ley, para hacer más visible la actividad de los diputados y concejales de Colombia.

Juan Fernando Londoño

Coordinador Programa Fortalecimiento Democrático PNUD-IDEA

Este tipo de estudios ayudan mucho a centrar la discusión y a encontrar elementos específicos y concretos en los cuales mejorar la labor del Congreso, porque a veces tendemos a ser maximalistas en los temas de reforma parlamentaria y decir que si no cambiamos el sistema electoral no se puede hacer nada. No, sí se pueden hacer muchas cosas para mejorar el funcionamiento del Congreso y la credibilidad de nuestras instituciones.

En esa medida, quisiera invitar, especialmente a los funcionarios del Congreso, a tener una actitud más receptiva frente a estos estudios. Es válido tener observaciones sobre los temas. Quizá lo que deberíamos hacer hacia el futuro, presidente, es tener un taller cerrado de trabajo, más técnico, porque estos foros no son necesariamente la mejor metodología para avanzar en una agenda constructiva, pero sí creo que deberíamos tener un diálogo constructivo, que permita que el Congreso funcione mejor, que es lo que le interesa a ambos lados: al Congreso y a la sociedad civil, tener un Congreso más funcional.

Yo quisiera señalar aquí, doctor Emilio, que creo que de pronto a usted, la policía no le ha dado buena información, pero efectivamente es un problema que la gente ingrese allí. Nosotros enviamos con frecuencia personas a recoger información y nos toca usar los buenos servicios de su Secretaría, de la Presidencia del Senado, para

Creo que deberíamos tener un diálogo constructivo, que permita que el Congreso funcione mejor, que es lo que le interesa a ambos lados: al Congreso y a la sociedad civil, tener un Congreso más funcional.

que nos autoricen el ingreso de las personas, entonces sí hay un problema; y hay que distinguir para qué van las personas y mejorar al respecto. A veces la policía no tiene la buena actitud que tienen los funcionarios del Congreso; éste es un país con problemas de seguridad y es necesario tener esos controles. Pero mejorar en esto es algo en lo cual se puede trabajar, y le transmito con toda honestidad que sí es un problema para alguien que no vaya con algún tipo de recomendación ingresar para obtener información.

Un tema de acceso a la información que no se ha mencionado acá -pero digo cuál ha sido la experiencia- es conseguir los textos de los proyectos que recién se votan. Para nosotros es muy importante hacerle seguimiento a determinados proyectos de ley. Hay una sesión del Congreso en comisión o en plenaria, y uno trata de conseguir el texto y se vuelve una carrera de obstáculos, porque termina consiguiéndolo uno de manos de alguien que sí lo tiene, o sea, realmente hay un texto, pero por alguna razón no parece ser de acceso al ciudadano. Si hay un texto de lo que se aprobó, que se circula a los parlamentarios, también debería ser accesible a los ciudadanos, entre otras cosas, para evitar suspicacias, en el sentido de que la gente crea que se circula el texto entre los ponentes para que se les siga haciendo cambios a lo que se votó en la comisión, que es la suspicacia inmediata que se genera cuando no se entrega la información.

Ahí hay un punto muy sencillo para mejorar y es que si hay un texto de un proyecto de ley o de acto legislativo que se aprueba y se conoce, se haga inmediatamente público; al mismo tiempo que se le entrega a los parlamentarios, se haga accesible al público, y eso no tendría demasiado problema.

Marcela Restrepo

Soy Marcela Restrepo y coordino el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas de Transparencia por Colombia.

Quiero plantear dos cosas, uniéndome al colega que acaba de hablar. Primero, lo que ha planteado el profesor Tomás es muy claro, no es ni siquiera la teoría o lo ideal, es lo mínimo que requiere cualquier democracia para funcionar, que haya una buena relación entre sociedad civil y Estado. En segundo lugar, hago la misma invitación a los servidores públicos y a los miembros del Congreso: hay que reconocer que hay una debilidad institucional en el Estado colombiano, en términos de una

arquitectura estatal que realmente sea abierta a brindar información a la ciudadanía. Eso lo está midiendo Transparencia por Colombia desde 2002, a través del Índice de Transparencia.

La Rama Legislativa es la que presenta las calificaciones más bajas en términos de transparencia en los procesos administrativos, en este último ejercicio de medición. Esto no es un debate político, es democrático y técnico. Nosotros hemos pedido información a la Cámara y al Senado sobre sus procesos administrativos. La Cámara diligenció el formulario en un 60% y no entregó ningún documento anexo; el Senado, en un 90% y solamente entregó más o menos 90% de los documentos anexos seis meses después. Éste es un proceso que adelanta la Corporación Transparencia por Colombia.

Quisiera e invito muy respetuosamente a que reconozcamos unas debilidades y unas fallas institucionales en las cuales hay que trabajar. En estos temas hay que trabajar muy duro, porque la transparencia es o no es, se muestra o no se muestra, mostrar a pedacitos no es mostrar nada.

H.R. Gloria Stella Díaz

Muy buenas tardes, mi nombre es Gloria Stella Díaz, soy representante a la Cámara por el movimiento político MIRA. Quiero felicitar a todas las directivas de Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes por este escenario y debate, que es muy enriquecedor y efectivamente hay muchas cosas que corregir, pero también quiero hacer un llamado de atención muy concreto. No podemos pensar que la única responsabilidad para la transparencia en el Congreso, para la información y el acercamiento a los ciudadanos sea de los funcionarios y de los presidentes de la Cámara y el Senado. Nosotros como congresistas tenemos una responsabilidad muy grande y estamos inmersos dentro del proceso.

Por ejemplo, en el tema patrimonial. Si el tema patrimonial es reservado, y así lo contempla la ley, ¿no pueden los funcionarios a *motuo proprio* levantar la reserva y decir la información?, ¿ésta es una reserva que tenemos que tomar los congresistas?

La doctora Elisabeth Ungar hablaba en su presentación de algo que se llama la voluntad política, y esto debe ser un llamado de atención para nosotros los congresistas abramos la información, nos conozcan y públicamente se pueda conocer con

No podemos pensar que la única responsabilidad para la transparencia en el Congreso, para la información y el acercamiento a los ciudadanos sea de los funcionarios y de los presidentes de la Cámara y el Senado. Nosotros como congresistas tenemos una responsabilidad muy grande y estamos inmersos dentro del proceso.

qué empezamos y con qué terminamos. Frente a esto nosotros tenemos que jugar un papel primordial y esa es la proposición, la invitación, al doctor Germán Varón, al doctor Andrade, a los secretarios de cada una de las corporaciones, que deben llamarnos a nosotros también a que hagamos visibles las cosas que estamos haciendo, promulgarlas, pero también abriremos en la información que tiene algún criterio de reservado para que se pueda evaluar y sea la ciudadanía la que nos identifique y saque su propia conclusión.

Adriana Castro

Mi nombre es Adriana Castro, soy directora de la carrera de Ciencia Política en la Universidad Javeriana.

Si nosotros queremos cambiar este escenario que no es tan amigable para nuestra democracia tenemos que dejar de ver a los colombianos como electores potenciales y empezar a verlos como ciudadanos en formación. En ese sentido, el acercamiento de las instituciones a la ciudadanía debemos hacerlo en unas edades mucho más tempranas; en ese sentido en el área de la educación se han desarrollado estrategias novedosas para lograr estos objetivos. Estas estrategias son, por un lado, juegos de computador, que tenemos en el caso del Congreso dos que yo conozca: Lexim, que se utiliza en universidades en Estados Unidos, y Fantasy Congress. Tenemos también simulacros, como los modelos de Naciones Unidas o de la OEA, por ejemplo, que son estrategias que nos pueden ayudar a mejorar al acercamiento con nuestros ciudadanos.

Mi invitación es a que trabajemos conjuntamente en diseñar estas estrategias para acercar a los ciudadanos, no después de que cumplieron 18 años y pueden votar, sino desde que están en el colegio.

Mónica Patricia Vanegas,

Buenos días, mi nombre es Mónica Patricia Vanegas, soy funcionaria del Congreso, maneje la Oficina de Atención al Ciudadano por cinco años, desde que se creó por un proyecto de USAID de fortalecimiento legislativo.

Veo con preocupación que en la encuesta no se incluyó como punto de consulta esta oficina. Reconozco que nos falta un gran esfuerzo de promoción a nivel nacional; sin embargo hemos hecho esfuerzos importantes, como ha sido la promoción en la

Si nosotros queremos
cambiar este escenario
que no es tan amigable
para nuestra democracia
tenemos que dejar de
ver a los colombianos
como electores
potenciales y empezar a
verlos como ciudadanos
en formación.

academia. El primer año nos dirigimos a todas las facultades de Derecho del país, que son las que más vínculos tienen con el Congreso, para informarles que existía la oficina.

Tenemos universidades como Los Andes y a la Universidad Libre, que son usuarios de nosotros, incluyendo a Congreso Visible, Universidad de Los Andes, Hay profesores que mandan a sus alumnos a nuestra oficina para hacer seguimiento a una ley desde el momento en que se radica hasta que es sancionada y si va a la Corte. Todo el proceso legislativo.

Si en el análisis se hubiera incluido la oficina de atención al ciudadano, podría afirmar que hubieran encontrado 70% de la información solicitada.

Quisiera invitarlos a que nos apoyen en esa promoción de la oficina, porque además se creó una estrategia para que los ciudadanos no tuvieran que ingresar al Congreso. Cuando las personas quieren ir a un debate, se acercan a nuestra oficina y nosotros direccionamos ese requerimiento a las dos secretarías generales, según el debate al que quieran asistir y a las comisiones constitucionales, donde se da la autorización para que las personas ingresen.

También está establecido que recepcionamos toda la participación que quieran hacer los ciudadanos en los proyectos de ley y de acto legislativo, y así se ha dado. Cuando se discutió el Código de infancia y de adolescencia, a través de la oficina, con el apoyo de la Secretaría General del Senado, asistieron todos los organismos interesados en la parte penal al debate -defensores públicos, de familia, Procuraduría- y tuvieron la posibilidad, en la plenaria del Senado, de participar y exponer sus puntos de vista en ese debate. Igual se hace con todos los proyectos.

Pedro Zapata

Mi nombre es Pedro Zapata, soy asesor de Guillermo Rivera, Representante a la Cámara. Tengo una pregunta para cada uno de los panelistas, muy concretas.

Doctor Tomás, casi la totalidad de lo que hemos visto aquí tiene que ver con el acceso a la información por Internet, incluso su presentación estaba muy enfocada a unos consejos específicos de qué se debe presentar. Sin embargo, un gran número

Hay profesores que mandan a sus alumnos a nuestra oficina para hacer seguimiento a una ley desde el momento en que se radica hasta que es sancionada.

de ciudadanos no tiene acceso a Internet. Dentro de su investigación, de lo que usted nos presentó, sería importante que nos contara un poco qué pasa con esas personas y cómo llegar a ellas, quienes no tienen acceso a Internet.

Mi segunda pregunta es para el doctor Renán. El doctor Varón, que nos ha acompañado juicioso aquí, presentaba un inconveniente que en la Cámara de Representantes es recurrente: es muy complicado con 166 representantes que en los debates de control político se logre que un vocero asuma las intervenciones y sea sólo él; entonces eso diluye mucho la atención de los ciudadanos y la gente simplemente cambia el canal. Usted nos presenta que en su país, que en los Estados Unidos Mexicanos, hay una Cámara de 500 diputados, ¿cómo manejan eso ustedes? Yo creo que le serviría mucho al doctor Varón esa información, porque nosotros tenemos una ley de bancadas que es complicado que se cumpla. ¿Cómo logran ustedes que los ciudadanos se mantengan interesados cuando tienen quinientos representantes hablando y cómo los controlan?

Alejandra Villamizar

Señores panelistas tienen ustedes la palabra. Les agradezco hacer un resumen general de todos los temas que se han planteado, lo que puedan responder para dar por finalizado el foro.

Renán Cleominio Zoreda

Trataré de hacer una síntesis. Primero, señalar varias cuestiones. El tema de acceso a la información, de transparencia, como muchos temas, tiene que ver con aspectos de carácter cultural y coyuntural, no se pudo perder de vista eso; también tiene que ver con un tema ético.

El caso de México es interesante; cristaliza en una ley de transparencia actos que ya venían realizándose como compromisos de informar. Por ejemplo, las páginas de Internet de las cámaras ya estaban antes de la ley de transparencia, lo que la ley hace es darle orden y generar obligaciones y responsabilidades, no dejarlo de manera voluntaria. Pero ya las cámaras tenían su acceso en Internet.

Hace un rato alguien comentaba aquí, y creo que es importante señalarlo, que efectivamente no todo el mundo tiene una computadora ni acceso a Internet. Pero el

¿Cómo logran ustedes
que los ciudadanos
se mantengan
interesados cuando
tienen quinientos
representantes hablando
y cómo los controlan?

gobierno mexicano, desde hace algún tiempo, y ahora las cámaras han asumido el compromiso de legislar para que cada día un mayor número de personas, a través de programas oficiales, pueda acceder al servicio de Internet. No se pudiera hacer si no es con un compromiso presupuestal del Estado, pero cada día lo han venido haciendo algunos municipios. Inclusive de los casi tres mil municipios que hay en el país, algunos han asumido programas, que evidentemente tienen un contenido político, pero finalmente van a permitir un mayor acceso.

La otra cuestión es que, por ejemplo, los días que el canal del Congreso no transmite la sesión en vivo, uno puede acceder a través de la página del órgano, ya sea de la cámara de diputados o de senadores. Además ahí están las evidencias.

Alguien hablaba de que las cámaras debían dar a conocer el contenido de los decretos; de hecho, tengo entendido que se hace en casi todas las cámaras. La diferencia es que los decretos publicados en las páginas de los órganos no son obligatorios hasta que no revistan un proceso de promulgación. En el caso de México puede estar publicado el decreto como salió de la Cámara, pero en tanto el presidente no ordene su promulgación no es vigente. Es más, no tan sólo no son vigentes sino que el propio Presidente las puede vetar. En México nos acaba de suceder con dos leyes trascendentes, una del sexenio pasado que es la ley de radio y televisión, que la veta el Presidente, y ha tenido que volver a recorrer el proceso legislativo; y nos está sucediendo ahora con una ley que tiene que ver con el narco menudeo. Esas leyes salieron de las cámaras, se publicaron en las gacetas, pero cuando llegaron al Ejecutivo los decretos quedaron sin efecto en su versión original, porque hubo un veto que las hizo regresar a las cámaras.

El otro tema en el caso de México es la relación con la academia, que ha estado incorporando algunos temas como el de transparencia y de acceso a la información. Como ya es una ley federal, está en la academia y en las universidades, en particular en las facultades o escuelas de Derecho porque es una materia obligada al ser una ley. Nosotros hicimos un esfuerzo para que se incluyera en la academia también la cuestión electoral y de transparencia así como algunos otros temas que los hemos llevado a la academia.

En el caso de México puede estar publicado el decreto como salió de la Cámara, pero en tanto el presidente no ordene su promulgación no es vigente.

Hubo preguntas que tuvieron que ver con el caso específico de Colombia. Me llevo una muy buena experiencia. Les agradezco esta participación y ojala mis comentarios hayan dado respuesta a las inquietudes que escuché.

Tomás Vial Solar

Sobre el tema de Internet lo que pasa es que sin duda los Congresos tienen otras formas de entregar información, pero cualquier otra va a ser mucho más limitada en cuanto al alcance y a la capacidad de transmitir información frente a Internet. Internet permite hoy en día, si queremos, colocar el ADN de los diputados; no hay límite en lo que se puede entregar. Hay que mirar, entonces, otros mecanismos, los folletos, las publicaciones, que tradicionalmente los Congresos han desarrollado, pero la verdad es que la asimetría del efecto hace que en la práctica sea irrelevante. Hoy día todo se puede colocar en una página bien organizada.

Una vez dicho eso, que la ciudadanía esté informada, aquí hay dos actores que deben operar: por un lado, la capacidad de producción de información ordenada, clara y pedagógica de los Congresos; pero hay otro actor que es muy clave, que son los medios de comunicación. La ciudadanía no va a entrar a la página Web, eso es más bien de los especialistas; la ciudadanía se va a enterar a través de los medios de comunicación. Acá debo decir que echo de menos, la intervención o la participación de los medios, porque los seres humanos, el resto de la población, nos enteramos a través de ellos de lo que hacen los legisladores.

Hay dos actores que deben operar: por un lado, la capacidad de producción de información ordenada, clara y pedagógica de los Congresos, y por otro los medios de comunicación.

Entonces, aquí hay un problema: cómo funciona ese canal, cuál es la relación -que sabemos que es espinosa- entre medios de comunicación y Congreso. No solamente hay tema acá de la información que produce el Congreso sino cómo están procesando esa información los medios de comunicación, cómo la transmiten, cuál es la calidad de la información sobre Congreso, sobre la política en general que entregan los medios. Ése es un eslabón de la cadena, que por lo menos es interesante analizar si queremos tener una sociedad informada efectivamente y no con resultados desastrosos de desconocimiento, si tenemos dos o tres cámaras. Eso es un problema no de la información del Congreso: es de los medios de comunicación que son el mecanismo, en la sociedad que tenemos, que permite la difusión de la información compleja y técnica.

Una vez dicho eso, lo importante es que trabajaran más adelante con los medios de comunicación. Desgraciadamente, mi experiencia en Latinoamérica, en Chile y otros países, es que los medios no han sido actores importantes en el acceso a la información y búsqueda de información. A diferencia de Estados Unidos en un comienzo la ley de la información. Los medios están acostumbrados a acceder a la información por sus canales de contacto y no están muy interesados en impulsar leyes de acceso. Eso es un problema porque no ha permitido que haya leyes de buena calidad o salgan con el tiempo adecuado.

Por último, claramente hay una discusión sobre cuánta información entrega el Congreso o no y la calidad de dicha información. Detrás de eso, mi impresión es que no hay una claridad sobre qué es lo que debemos tener como información del Congreso transparente, o sea, cuáles son los ítems. No tenemos, no hay en este caso un listado de los ítems que debían estar asequibles fácilmente. Si no tenemos ese listado claro, vamos a discutir eternamente.

¿Cuál es el estándar? Hay que crear un estándar común y eso requiere normativas, entre otras cosas, no puede ser dejado a políticas internas. Hay que crear un estándar que debe ser muy preciso sobre cuál es la información que usted está obligado a entregar. Las leyes de acceso hacen eso, lo cual indica que quizá sean necesarias.

Ahora, el Congreso puede hacerlo a pesar de no tener ley, pero lo importante es tener un estándar consensuado sobre cuál es la información que debe estar disponible y en qué forma se puede pedir, y que haya claridad absoluta sobre eso, al detalle, pues justamente acá las discusiones son sobre el detalle de los problemas. Ése es un tema que habría que enfrentar. Crear un estándar de información consensuado y avanzar luego en su implementación. Cuando tú tienes el estándar, puedes decir cómo estamos; en el 50, el 60, el 30. Pero sin estándar la discusión es a ciegas y es parcial y confusa. Ése es un tema que habría que abordar.

H.R. Germán Varón

Hay unas quejas concretas. La de asistencia a la plenaria se sale de mis manos; trato de estar presente, pero para eso existe una mesa directiva; en la medida de mis posibilidades trato de estar presente la mayor parte del tiempo.

Mi impresión es que no hay una claridad sobre qué es lo que debemos tener como información del Congreso transparente, o sea, cuáles son los ítems.

Cuando se habla de trabas de acceso a la información, habría que mirar cuál es el tipo de información. Yo percibo que con mayor facilidad de la que uno cree, se puede acceder a la información; eso no me sustrae de revisar cuáles son esos procedimientos para ver si la ciudadanía sí está pudiendo acudir con facilidad y acceder a esa información.

Esas trabas se pueden presentar por lo menos en lo que se refiere a proyectos. Hay mucha gente que tiene interés en un proyecto y llaman como consecuencia de haber accedido a la página Web; llaman como consecuencia de que ven en la gaceta los textos; llaman porque, como lo mencionaba el secretario, se actualizan de manera rápida esas páginas para que la gente tenga acceso a la información. Nosotros tenemos la voluntad de tratar de mejorar esos procedimientos. Somos conscientes de que hay ciertas circunstancias en las que no es fácil, pero tenemos esa voluntad y por eso las críticas que se hacen son bien recibidas. Revisaremos cuáles son los inconvenientes que se han presentado y cómo se pueden superar.

El acceso a los documentos de contratación es un tema en donde no sólo lo hacemos porque la ley así lo implica sino porque el que no lo hace está sujeto a una multa que pone la Contraloría. De hecho a una administración anterior a ésta se la impusieron, por no publicar los documentos relativos a los contratos. Entonces a mí me llama la atención que la información no haya sido recibida en su totalidad. Hemos diseñado mecanismos. Había problema de orden logístico para contestar ciertos requerimientos que se presentaban, pero creo que vamos orientados en el camino correcto y que nuestra presencia aquí lo que quiere es tratar de entender esas críticas como aportes para tratar para mejorar esas circunstancias.

Yo quisiera, tal vez para que no se nos quedara como una discusión. que nos pudiéramos sentar, revisar las observaciones, tomar las medidas y volver a revisar si en un tiempo prudente hemos logrado solventar esas dificultades. Porque creemos que hemos avanzado de manera adecuada en el camino correcto, pero no estamos exentos de haber tenido problemas como se presentan en cualquier proceso de implementación.

Les agradezco mucho y es de inmensa utilidad para nosotros recoger las impresiones que ha dejado este evento y estamos dispuestos a trabajar para superar todas esas dificultades.

El acceso a los documentos de contratación es un tema en donde no sólo lo hacemos porque la ley así lo implica sino porque el que no lo hace está sujeto a una multa que pone la Contraloría.

Margareth Flórez, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia

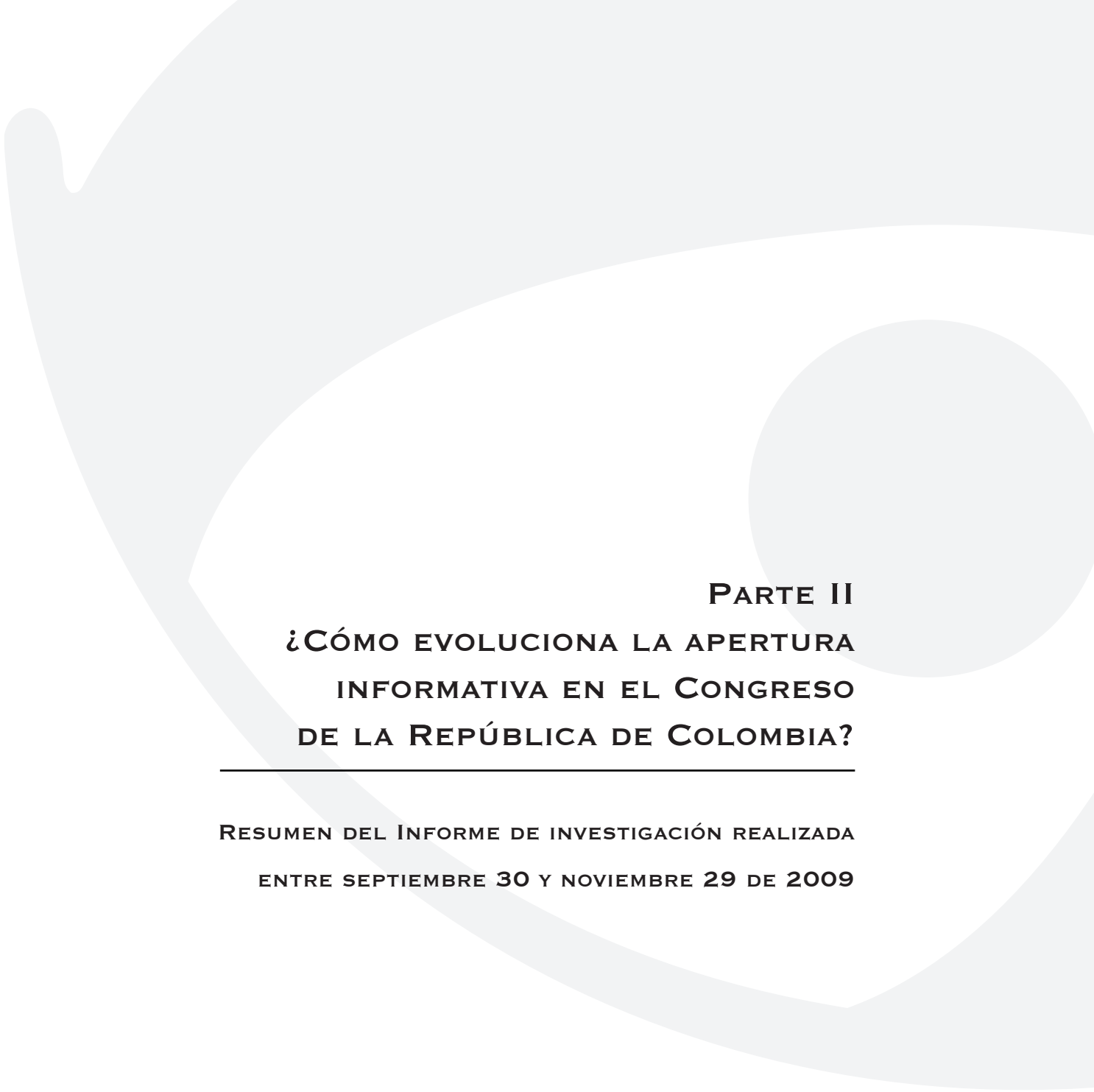
Muchas gracias a todos, muchas gracias a María Alejandra por moderarnos esta mesa; a los panelistas invitados, el profesor Tomás y el senador Zoreda; y a los presidentes del Senado y la Cámara de Representantes.

La finalización que hace el doctor Varón es la disposición de una apertura, de oírnos y de empezar a hablar de un tema tan trascendental para Colombia.

La intención de las presentaciones fue reconocer que hay avances, pero también señalar que hay desafíos, vistos desde nuestra propia realidad pero también en comparación con otros países. Por un lado con un ánimo de construir capacidades para fortalecer el Congreso de la República, pero también de escuchar qué hay de parte de quienes tienen que tomar las decisiones pertinentes para remover algunos de los obstáculos y avanzar en ese tema; escuchar sus compromisos institucionales. Somos conscientes, además, que los presidentes de Senado y Cámara están concluyendo sus períodos, pero queremos aquí compromisos institucionales, de la parte administrativa y de los demás congresistas.

De parte de las instituciones promotoras de este foro, reiteramos nuestra disposición a ahondar en las recomendaciones y en los aspectos aquí tratados; estamos dispuestos a atender su invitación, doctor Varón, y a construir, probablemente en conjunto, los estándares consensuados que nos invita el profesor Vial.

Resta agradecerles a ustedes el habernos acompañado. Sentimos que hubo un gran interés, una gran acogida y estamos listos para seguir trabajando en esta dirección. Muchas gracias.

A large, stylized graphic of an eye in light gray, composed of a large circular shape and a curved line representing the eyelid, framing the central text.

PARTE II

¿CÓMO EVOLUCIONA LA APERTURA INFORMATIVA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA?

**RESUMEN DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN REALIZADA
ENTRE SEPTIEMBRE 30 Y NOVIEMBRE 29 DE 2009**

RESUMEN

AUNQUE CON FALLAS, EL BALANCE ES POSITIVO PARA EL CONGRESO

Una cosa es que las entidades estatales tengan a disposición de la ciudadanía la información que por ley debe ser pública, y otra es que establezcan estrategias efectivas que les permitan a los ciudadanos saber que tales datos existen y poder conseguirlos de manera expedita y con la menor cantidad de intermediarios posibles.

Para diagnosticar los niveles de apertura informativa de una entidad estatal deben tenerse en cuenta dos aspectos fundamentales que, aunque estrechamente relacionados, guardan importantes diferencias: por un lado, el deber que tienen las instituciones de llevar un registro de sus actuaciones y, por el otro, el deber de estas de publicar y hacer accesible dicha información al público en general¹ En otras palabras, una cosa es que las entidades estatales tengan a disposición de la ciudadanía la información que por ley debe ser pública, y otra es que establezcan estrategias efectivas que les permitan a los ciudadanos saber que tales datos existen y poder conseguirlos de manera expedita y con la menor cantidad de intermediarios posibles.

Si bien las investigaciones de Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes se enfocaron al segundo de los aspectos y lo expuesto en el Foro Internacional fue suficiente para concluir que, así como una parte de la información parlamentaria no es visibilizada por fallas en el compromiso y los mecanismos de *publicidad* del Congreso, otra no puede publicarse de manera efectiva porque no existe.

Dentro del primer grupo se encuentran los proyectos y debates de control político, los órdenes del día, el equipo de trabajo de los congresistas, sus datos de contacto, con-

¹ Villanueva, op.cit. p. 4-6. Así, “*el deber de publicidad del Estado juega como contrapartida del derecho de acceso a la información pública. Cabe apuntar que el concepto de <<publicidad>> (...) [hace referencia] al hecho de hacer públicos una serie de datos (...) que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión aquella información que es de su interés*” (Ibid p. 7).

flictos de intereses y reemplazos. Sobre cada una de estas cuestiones el Congreso lleva registros impresos y/o digitales, pero en gran medida se encuentran desorganizados, disgregados y sin sistematizar², razón por la cual los ciudadanos no pueden acceder.

Del segundo grupo, hacen parte las votaciones de los congresistas frente a proyectos específicos, tema en el que en las investigaciones reseñadas también salió mal librado el Congreso.

Sobre este último tema, es razonable pensar que en algunos casos la información fue negada a los ciudadanos por la inexistencia de los datos, antes que por falta de interés o de alguna motivación particular. Hay que tener en cuenta que cuando se realizaron las investigaciones el voto nominal no era obligatorio en el país, y que aún cuando el Reglamento Interno del Congreso establecía que cualquier integrante de la corporación podía solicitar votación nominal³, en la práctica, lo común era la utilización del voto ordinario o *pupitrizo*⁴. Este sistema, si bien podía ser legal, impedía identificar los congresistas o bancadas que apoyaban o se oponían a una iniciativa, así como determinar si en efecto las mayorías requeridas para archivar o darle trámite a un proyecto fueron alcanzadas⁵. En ese sentido, y siendo el voto ordinario utilizado en la inmensa mayoría de las decisiones, era de esperarse que, como reveló la encuesta de Transparencia por Colombia, los ciudadanos no pudieran acceder a estos datos.

En los dos temas, entre abril y noviembre de 2009, el Congreso de la República ha logrado avanzar de forma sustancial, principalmente a través de la mejor y mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información, la unificación de la información y la modernización de las páginas Web del Congreso. La corporación cuenta con tres portales: la web del Senado de la República, la web de la Cámara de Representantes y la web de la Secretaría del Senado.

Las herramientas web son el eje de toda la estrategia de accesibilidad informativa del legislativo, convirtiéndose no solo en el principal canal de acceso a la información por parte de la ciudadanía, sino además en el medio más utilizado por los funcionarios y oficinas legislativas para responder las inquietudes y solicitudes que les llegan.

2 Congreso Visible, Universidad de Los Andes 2008

3 Ley 5 1992. Artículo 130

4 Ibíd. Artículo 129

5 Palacios, op.cit, p. 15

El Congreso de la República ha logrado avanzar de forma sustancial, principalmente a través de la mejor y mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información, la unificación de la información y la modernización de las páginas Web del Congreso.

Hoy, gracias a los cambios en la legislación y a la actualización de los portales de Internet, cualquier ciudadano puede conocer la forma en que los parlamentarios han votado en cada uno de los proyectos tramitados en lo corrido de la legislatura 2009 – 2010. A diferencia del periodo en el que se llevaron a cabo las investigaciones de Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes, en esta oportunidad, cada Secretaría de Plenaria y de comisiones, las Secciones de Relatoría de las dos cámaras legislativas y la Oficina de Atención al Ciudadano, llevan estos registros, los actualizan semanalmente y los publican en Internet.

Aprovechando las herramientas Web también se mejoraron otros aspectos que fueron calificados negativamente en el Foro Internacional. Los procesos de modernización de los portales de Internet de las dos cámaras legislativas permitieron incluir módulos de información, *links* y pestañas dirigidas a publicar información que anteriormente, si bien se encontraban en los archivos del Congreso y en algunos casos eran registrados en las Gacetas legislativas, en su gran mayoría no eran difundidos ampliamente entre la ciudadanía.

Hoy se publica más información sobre los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados en el Congreso, los órdenes del día, los equipos de trabajo de los congresistas, sus datos de contacto y, como ya se reseñó, las votaciones nominales. Frente a las funciones legislativas hoy la ciudadanía tiene oportunidad de acceder a mucha más información que antes.

En los temas en los que el Congreso presenta menores avances son en los disciplinarios, específicamente en la información que publica sobre listados de inhabilidades y conflictos de intereses, datos que por ser causal de pérdida de investidura, de acuerdo con la Constitución y la Ley 5 de 1992, deberían estar a visibles para que la sociedad civil pueda ejercer control sobre sus actuaciones y votaciones.

También persisten los problemas en la disposición pública de las hojas de vida de los parlamentarios, aspecto en el que en los últimos siete meses, tampoco se registran avances significativos.

Los progresos reseñados tienen como denominador común el hecho que se lograron utilizando el Internet como principal canal de difusión, lo cual indica que

Hoy se publica más información sobre los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados en el Congreso, los órdenes del día, los equipos de trabajo de los congresistas, sus datos de contacto y, como ya se reseñó, las votaciones nominales.

el Congreso ha enfocado sus esfuerzos en las páginas Web, dejando de lado otras alternativas de información a las que podrían acceder sectores más amplios de la ciudadanía, sobre todo teniendo en cuenta que si bien el acceso a Internet en las 13 principales ciudades del país ha aumentado en 10% en los últimos dos años, este servicio aún no le llega a 65% de la población nacional⁶

Los portales Web no sólo son el canal de difusión más utilizado sino que además se han convertido en la herramienta ideal de consulta cuando de temas parlamentarios se trata. Estos resultados guardan coherencia con la tendencia mundial y con las recomendaciones hechas por Naciones Unidas frente a la consolidación de la e-democracia y la rendición de cuentas en línea como uno de los mecanismos de transparencia institucional más efectivos,⁷

Siendo Internet el medio más usado por los colombianos para acceder a la información pública parlamentaria, y habiendo sido probada la efectividad de las TIC como herramienta de acceso informativo, resulta adecuado que la principal estrategia utilizada por el Congreso en el último año para cumplir con el deber de la publicidad informativa, sean precisamente sus páginas Web. Sí antes una respuesta generalizada de los funcionarios del Legislativo para no entregar información era, como lo reveló Congreso Visible, Universidad de Los Andes, la carencia de la misma, la necesidad de solicitarla en otra oficina o la ausencia del funcionario encargado de ella, hoy esto no debería ocurrir en la medida en que muchos de estos datos se encuentran publicados y consolidados en Internet.

Es importante aclarar que algunos de las mejoras que ha tenido el Congreso, antes que ser una consecuencia directa de las investigaciones realizadas por Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes, son resultado de la política estatal denominada *Gobierno en Línea*, del *Plan de Acción de la Rama Legislativa para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea 2008 – 2010*, y de los planes estratégicos de la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa.

Las mejoras que ha tenido el Congreso, son resultado de la política estatal denominada *Gobierno en Línea*, del *Plan de Acción de la Rama Legislativa para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea 2008 – 2010*, y de los planes estratégicos de la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa.

6 Acceso a Internet creció en Colombia 10%. Gobierno Electrónico 2009, p.1 [http:// gobiernoelectronico.org/node/5056](http://gobiernoelectronico.org/node/5056)

7 Mecanismos que aprovechan el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación –TIC-, principalmente Internet, con el fin de acercar a la ciudadanía a las instituciones gubernamentales y crear metodologías interactivas para facilitar el acceso ciudadano a la información pública (UNESCO, 2005, p. 5 – 9).

Los avances del Congreso a través de Internet contrastan con el estancamiento en otros mecanismos de información, como es el caso de las consultas que se pueden hacer directamente en el recinto de la corporación. En la actualidad, salvo las visitas guiadas que periódicamente organiza el Congreso a través de su programa Puertas Abiertas, el ingreso ciudadano al recinto del Congreso está tan limitado como en el momento en que Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes presentaron sus informes. De hecho, a menos que se tenga una autorización de alguna oficina de la corporación o un carnet que lo identifique como funcionario, es virtualmente imposible ingresar a la institución a solicitar información.

1. MEJOR INFORMACIÓN LEGISLATIVA Y MÍNIMA INFORMACIÓN ÉTICA EN LOS TEMAS DE INTERÉS CIUDADANO

Son evidentes los esfuerzos del Congreso por mejorar la información legislativa y eliminar algunos de los obstáculos que tienen los ciudadanos para acceder a la información parlamentaria.

a. Ordenes del día

Importancia

El acceso a la información pública, entendido como un derecho fundamental que tienen los ciudadanos de estar informados de las actuaciones de los funcionarios públicos, así como una estrategia de fomento de la transparencia estatal y la rendición de cuentas (Article19. Op.cit), deben ser entendidos como un proceso constante de intercambio de información que trascienda lo netamente coyuntural y tenga en cuenta el “antes, durante y después” de la toma de decisiones (Schmitter. 2004, p.54).

En este sentido, resulta fundamental que la ciudadanía no solo tenga la oportunidad de solicitar y recibir información pública que dé cuenta de la gestión que han hecho los funcionarios e instituciones estatales, sino que además pueda consultar lo que tienen planeado hacer, de forma tal que quienes estén interesados en un tema específico puedan hacerle seguimiento, de encontrar irregularidades puedan denunciarlas o de sentir vulnerados sus derechos, puedan intentar impedir la situación (Ibid).

En esto radica la importancia de los Órdenes del Día, definidos como la “*serie de negocios o asuntos que se someten en cada sesión a la información, discusión y decisión de las cámaras legislativas y sus comisiones permanentes*”⁸. Es a través de estos documentos que el ciudadano tiene la oportunidad de enterarse de la actividad legislativa que está por realizarse en el Congreso, derecho que es ratificado en el mismo reglamento de la corporación al obligar a los presidentes de cada una de las cámaras y de sus comisiones a publicar, previo a la realización de cada sesión, el orden del día de la misma (Ibid. Artículo 82).

Avances

El panorama ha cambiado significativamente en tanto las mesas directivas del Congreso han demostrado voluntad política para ampliar los mecanismos de difusión de estos documentos, aún sobrepasando las exigencias que establece la Ley. Así, por ejemplo, con la entrada en vigencia del nuevo portal electrónico del Senado se habilitó una función en la página principal de la corporación que permite consultar los órdenes del día, tanto los aprobados para sesiones venideras como los que se han aprobado en gran parte de la actual legislatura 2009 - 2010

Hasta la fecha de corte de este diagnóstico, desde cualquier computador se podían buscar, consultar e imprimir todos los órdenes del día desde el 25 de septiembre hasta el 13 de noviembre de 2009, tanto de la Plenaria como de las comisiones constitucionales, legales, especiales y accidentales. Este último punto -la inclusión de la agenda de otras comisiones además de las constitucionales- representa uno de los mayores avances en la medida en que tradicionalmente han sido las más desconocidas para la ciudadanía. Así mismo, resulta importante que dentro de estos documentos no sólo se publican actividades propias de la función legislativa de la corporación sino las relacionadas con su función constitucional, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y protocolaria.

Los órdenes del día, al ser publicados incluso con una semana de anticipación y estar siendo actualizados periódicamente por la Secretaría de Senado y por sus respectivas comisiones, permiten que los ciudadanos tengan el suficiente tiempo para conocer los temas que las distintas cámaras y comisiones van a tratar, así como los días, horas y lugares de las sesiones.

La inclusión de la agenda de otras comisiones además de las constitucionales- representa uno de los mayores avances en la medida en que tradicionalmente han sido las más desconocidas para la ciudadanía.

8 Ley 5 1992. Artículo 78

Algo similar ocurre en el portal Web de la Cámara de Representantes. el cual, si bien contaba con un espacio para publicar los órdenes del día, éstos no eran actualizados periódicamente ni solían ser divulgados previo a la realización de las sesiones.

En la actualidad, los ciudadanos pueden encontrar todos los órdenes del día desde el 29 de julio de 2009. Esta información es actualizada semanalmente por las distintas secretarías de la corporación.

Adicionalmente, la Cámara de Representantes ha establecido un espacio en su página para consultar resúmenes ejecutivos de la agenda legislativa y los órdenes del día especial para debates de control político. Esta funcionalidad no está siendo actualizada periódicamente, y los datos que allí se encuentran son de la legislatura 2004 – 2005.

Asuntos no resueltos

En el portal de la Secretaría de Senado también se ha destinado un módulo específico para la publicación de los órdenes del día de la Plenaria y las Comisiones Constitucionales, legales y accidentales del Senado. Sin embargo, la información que se pone a disposición de la ciudadanía en esta página, resulta en la mayoría de los casos incompleta. Están publicados los órdenes del día de la Plenaria de Senado entre el 29 de octubre y el 4 de noviembre de 2009. Sobre ninguna de las comisiones se tienen registros históricos y, de hecho, sólo se encuentra publicado el último orden del día de la Comisión Primera. De las demás comisiones las agendas que puede conseguir el ciudadano son de hace dos a tres años.

b. Votaciones de los congresistas

Importancia del voto nominal y público

En los regímenes democráticos modernos, el voto nominal y público en las corporaciones de elección popular es un elemento fundamental para concretar el derecho ciudadano al acceso a la información⁹. Si el ciudadano, conoce la forma como los congresistas han votado iniciativas específicas, tiene una mayor posibilidad de identificar la posición ideológica, los intereses que defienden los parlamentarios, el nivel

9 (Palacios, 2009).

Si el ciudadano, conoce la forma como los congresistas han votado iniciativas específicas, tiene una mayor posibilidad de identificar la posición ideológica, los intereses que defienden los parlamentarios, el nivel de disciplina y coherencia al interior de las bancadas, así como posibles violaciones al régimen de inhabilidades y, en definitiva, establecer mecanismos efectivos para exigir rendición de cuentas a la gestión de sus representantes.

de disciplina y coherencia al interior de las bancadas, así como posibles violaciones al régimen de inhabilidades y, en definitiva, establecer mecanismos efectivos para exigir rendición de cuentas a la gestión de sus representantes.¹⁰

Avances

Con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2009 o Reforma Política en julio de 2009 quedó establecida la normatividad obligando a que en los cuerpos colegiados de elección directa el “*voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la Ley*”¹¹ Esta medida logró cambiar algunas prácticas consuetudinarias del Congreso.

De esta forma, el hecho de que en el Congreso se haya suprimido el *pupitrazo* representa un avance sustancial para la corporación: en las oficinas administrativas de las comisiones y plenarias de las dos cámaras legislativas, así como en la Oficina de Atención Ciudadana, se llevan archivos digitales con cada una de las votaciones realizadas desde el 20 de julio de 2009 hasta la fecha de esta investigación, archivos que pueden ser solicitados por cualquier ciudadano. Así mismo, en la página Web de la Cámara de Representantes han sido publicadas todas las votaciones nominales desde el 15 de agosto de 2009, especificando la fecha de la votación, el tema, el número y nombre de la iniciativa y los congresistas que votaron afirmativamente, los que se opusieron, los que se abstuvieron y los que votaron en blanco.

Esta información, actualizada semanalmente, también se puede encontrar desagregada para cada una de las comisiones constitucionales.

Asuntos no resueltos

En el Senado de la República, si bien las distintas secretarías tienen los registros de votaciones desde el inicio de la presente legislatura, hasta el momento estos datos no han sido publicados ni en la página Web de la corporación ni en la de la Secretaría de la misma.

En el Senado de la República, si bien las distintas secretarías tienen los registros de votaciones desde el inicio de la presente legislatura, hasta el momento estos datos no han sido publicados ni en la página Web de la corporación ni en la de la Secretaría de la misma.

10 (Ibid p. 9).

11 (Ley 5 1992. Artículo 5).

c. Hojas de vida y datos de contacto de los congresistas

Importancia

Si bien ninguna ley obliga al Congreso a publicar los datos de contacto y hojas de vida de los parlamentarios, hacerlo fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en la corporación, porque a través de esta información se establecen puentes de comunicación entre representantes y representados, y se les brinda a los ciudadanos nuevas herramientas para conocer la posición ideológica de los congresistas, posibles inhabilidades, conflictos de intereses, preparación para desempeñarse en su cargo, entre otros asuntos.

Avances

La corporación que mayores esfuerzos ha hecho para hacer accesible al público información sobre los congresistas es el Senado de la República, a través de su nueva página Web. En ella se publican los nombres de todos los senadores que están ocupando curul, así como el partido político y comisión a la que pertenecen, su correo electrónico institucional, departamento de origen, oficina, teléfonos de contacto y una fotografía..

El Senado de la República también ha habilitado una sección para consultar los datos de contacto de las mesas directivas y miembros de las comisiones constitucionales, legales, especiales y accidentales.

La Cámara de Representantes desde el inicio de la actual legislatura también ha utilizado el portal Web para disponer de parte de esta información: nombre, partido por el que salió electo, circunscripción, oficina y teléfono.

Adicionalmente, esta corporación ha creado una pestaña en su página principal llamada “Serv. Represent” (sic), en la que están los correos electrónicos de cada uno de los representantes electos en los dos últimos cuatrienios.

Del mismo modo, ha publicado un directorio con los datos de contacto de los representantes y correos electrónicos de las oficinas de servicio administrativo de la Cámara.

El Senado de la República también ha habilitado una sección para consultar los datos de contacto de las mesas directivas y miembros de las comisiones constitucionales, legales, especiales y accidentales.

Asuntos no resueltos

Si bien la Secretaría del Senado también tiene un espacio habilitado para difundir el correo electrónico, página Web, departamento y filiación política de cada senador, la página electrónica sólo publica este último aspecto.

Las hojas de vida de los parlamentarios no solo no son publicadas en las diferentes páginas Web, sino que además ninguna oficina del Congreso tiene compilada esta información, dejando la responsabilidad de elaborar, difundir o publicarla a cada uno de los parlamentarios.

d. Unidades de Trabajo Legislativo UTL

Definición e importancia de las UTL

Los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo -UTL- son los encargados de asesorar la gestión de los congresistas. La Ley le da la posibilidad a cada parlamentario de contar con un máximo de 10 asesores de libre nombramiento y remoción, bien en calidad de empleados o de contratistas. Cada uno, dependiendo de su rango¹², recibe una remuneración que va entre 3 y 15 salarios mínimos legales. El gasto total de la UTL de cada parlamentario no puede superar los \$50 millones mensuales¹³

Las UTL son fundamentales para la elaboración de proyectos y debates de control político a través de la asesoría técnica en temas específicos¹⁴. Al estar haciendo uso de recursos públicos, resulta esencial que la ciudadanía pueda conocer su composición, más si se tiene en cuenta que en el pasado la conformación de estas unidades se ha prestado para irregularidades. Por ejemplo, el 9 de septiembre de 2009 el representante Rubén Darío Salazar aceptó los cargos que le imputaba la Corte Suprema de Justicia por el delito de concusión, al exigirles a los miembros de su UTL un porcentaje del salario para poder continuar en el cargo¹⁵. Así mismo, de acuerdo con un informe de la Contraloría General de la Nación, en 2007, cinco senadores sobrepasaron los toques salariales establecidos para sus UTL y 82 parlamentarios no

Las hojas de vida de los parlamentarios no solo no son publicadas en las diferentes páginas Web, sino que además ninguna oficina del Congreso tiene compilada esta información, dejando la responsabilidad de elaborar, difundir o publicarla a cada uno de los parlamentarios.

12 Los rangos son: Asistente I, asistente II, asistente III, asistente IV, asistente V; asesor I, asesor II, asesor III, asesor IV, asesor V, asesor VI, asesor VII y asesor VIII

13 (Ley 5 1992. Artículo 388).

14 (Congreso Visible, Universidad de Los Andes 2003, p.20)

15 (Congreso Visible, Universidad de Los Andes 2009)

presentaron el pasado judicial, fiscal y disciplinario de sus asesores, por lo que la Procuraduría General de la Nación les abrió procesos disciplinarios¹⁶.

Avances

Este escenario ha venido cambiado en la medida en que las dos cámaras legislativas han establecido herramientas para que los ciudadanos conozcan la conformación de las UTL. Desde julio de 2009 el portal Web del Senado, en la sección de los datos de contacto de los congresistas, publica los nombres y rangos de cada uno de los miembros de su equipo de trabajo, información que permite establecer el salario que reciben de acuerdo con la nomenclatura establecida en el Reglamento Interno del Congreso¹⁷.

Desde mayo de 2009, la Cámara de Representantes, publica en su página, además de la información anterior, las declaraciones de insubsistencia de los miembros de las UTL. Estos datos también están disponibles en cada una de las secretarías de plenaria y comisiones de las dos cámaras legislativas, así como en la Oficina de Atención Ciudadana.

Asuntos no resueltos

Ni en las oficinas arriba mencionadas, ni en las páginas Web del Congreso se pueden encontrar las hojas de vida y datos de contacto de los asesores y asistentes de las UTL.

e. Proyectos de ley y actos legislativos

Dado que existe un marco legal que obliga a las corporaciones a hacer seguimiento y divulgar los proyectos de ley, es evidente que si a los ciudadanos no se les entrega esta información no es por ausencia de la misma sino por problemas en los mecanismos de sistematización y difusión al interior del Congreso.

Avances

El Senado de la República decidió aprovechar en su nueva página el ya existente sistema de seguimiento legislativo de la Secretaría General de la corporación, permitiendo que cualquier ciudadano consulte los antecedentes y estados de todos los

Ni en las páginas Web del Congreso se pueden encontrar las hojas de vida y datos de contacto de los asesores y asistentes de las UTL.

¹⁶ (Contraloría 2007, p.3).

¹⁷ (Ley 5 1992. Artículo 388).

actos legislativos aprobados desde el 2000, las leyes aprobadas desde 1998, y los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados desde el 20 de julio de 2000.

De cada proyecto, que puede ser localizado a partir de su número de radicación en el Senado o por el tema del que trata, se publican el título original, los cambios que se le hicieron al título, los autores y ponentes, los números de las gacetas en los que se encuentran los debates, los números de las sentencias en las que la Corte Constitucional se pronunció frente al proyecto, y el estado en el que se encuentra. Esta información es actualizada semanalmente por la Secretaría del Senado.

Como aspecto novedoso, la página Web del Senado tiene una serie de módulos en los que se puede encontrar el índice alfabético de los proyectos de ley tramitados en esta corporación durante la legislatura 2008 – 2009 y lo corrido de la legislatura 2009 – 2010, los textos en formato PDF de cada uno de los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados en el Senado en esos mismos periodos de tiempo, un resumen de estas iniciativas, los proyectos que, a juicio de la Secretaría y Mesa Directiva de la corporación, son los más destacados de la legislatura, y un resumen estadístico de la gestión legislativa de la corporación en las dos últimas legislaturas, publicando las siguientes cifras:

- ♦ Totalidad de proyectos radicados, con su número, estado del trámite y, de ser necesario, proyectos acumulados
- ♦ Número de proyectos tramitados por cada una de las comisiones constitucionales
- ♦ Porcentaje de proyectos por estado de su trámite (retirados, archivados, en trámite, aprobados como ley)
- ♦ Número de proyectos de ley y de acto legislativos sancionados como ley.

Esta información es compilada por la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana, la cual se encarga, además, de garantizar que estos datos no sólo se publiquen en Internet sino que estén a disposición de la ciudadanía en la Oficina de Atención Ciudadana.

Asuntos no resueltos

En este portal, sin embargo, solo se encuentran los proyectos que han hecho su trámite por el Senado. Si una iniciativa fue radicada en la Cámara de Representantes y fue archivada antes que pudiera hacer tránsito a la otra cámara legislativa, la

La página Web del Senado tiene una serie de módulos en los que se puede encontrar el índice alfabético de los proyectos de ley tramitados en esta corporación durante la legislatura 2008 – 2009 y lo corrido de la legislatura 2009 – 2010.

información no puede ser consultada a través de este sistema. Otra limitante es que no permite hacer búsquedas por autor, impidiendo que los ciudadanos conozcan, a través de este medio, la gestión legislativa consolidada de los parlamentarios. Tampoco existe un listado consolidado de los estados de los proyectos del cuatrienio, que le permitan a la ciudadanía establecer el resultado de las iniciativas de acuerdo con los temas, autores, datos fundamentales para la rendición de cuentas.

La Cámara de Representantes tiene publicados desde julio de 2009 en su portal de Internet todos los proyectos de ley y de acto legislativo que han hecho trámite en la corporación desde el 20 de julio de 1992 hasta la fecha, agrupándolos por legislatura.

De cada legislatura se publican los siguientes datos:

- ♦ Total de iniciativas radicadas, diferenciando entre proyectos de ley, de acto legislativo y de leyes estatutarias.
- ♦ Tipo de iniciativa legislativa, señalando el número de proyectos presentados por iniciativa ciudadana, por parlamentarios, por la Presidencia de la República y por los demás funcionarios estatales con capacidad legislativa.
- ♦ Listado de proyectos tramitados en la Cámara en cada legislatura, indicando el tema general de que trata y el número con que se radicó.
- ♦ Listado de proyectos de autoría de cada uno de los representantes a la Cámara.
- ♦ Listado de proyectos tramitados en cada una de las Comisiones constitucionales de la Cámara de Representantes, señalando los ponentes, gacetas en las que se encuentran los textos y debates, así como los ponentes designados.

Al igual que en el portal del Senado, la información que publica la Cámara, aunque completa, es estática y presenta los datos de una forma tan desagregada que resulta virtualmente imposible hacer comparaciones o cruce de variables con ellos. De hecho, la Cámara publica tablas independientes como archivos de texto, cada una con diferente información pero sin posibilidad de ser relacionadas entre sí.

Este mismo tipo de información es el que en la actualidad están poniendo a disposición de los ciudadanos las distintas instancias del Congreso, es decir listados en bruto de la actividad legislativa pero sin posibilidad de ser agrupadas por autor, bancada, tema, entre otros.

Los documentos oficiales del Congreso sólo dan razón de las causas específicas de la mitad de los reemplazos ocurridos en el actual cuatrienio; del resto tan sólo aparece como explicación el término Licencia No Remunerada.

f. Reemplazos

A pesar de la reducción que se observa en los reemplazos a partir de la aplicación de la reforma política de 2003, las razones para estos cambios de curul no siempre responden a motivos de fuerza mayor y, las causas no siempre son dadas a conocer con claridad a la ciudadanía. Los documentos oficiales del Congreso sólo dan razón de las causas específicas de la mitad de los reemplazos ocurridos en el actual cuatrienio; del resto tan sólo aparece como explicación el término Licencia No Remunerada¹⁸. Es decir que, en términos generales, algunos de los parlamentarios que están ocupando una curul no solo son desconocidos para un amplio sector de la ciudadanía, sino que están incidiendo en el trámite de proyectos e iniciativas.

Una semana después del Foro Internacional, el Senado de la República, empezó a publicar en la Web de la Secretaría General los nombres de los senadores que dejaron la curul y de quienes los reemplazaron, las razones del reemplazo y los partidos políticos de los que hacen parte. Las fechas entre las que los titulares de las curules se ausentaron, sin embargo, no se registran.

La Cámara de Representantes, a pesar de que mensualmente actualiza y sistematiza estos datos -labor que se viene haciendo desde la Secretaría General desde inicios el cuatrienio 2002- no difunde esta información ni a través de su página Web ni de otro medio de acceso ciudadano.

g. Listado de inhabilidades, impedimentos y conflicto de intereses

Importancia y antecedentes

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1990, un grupo de reformas buscaban contrarrestar la falta de legitimidad y credibilidad del Congreso a través de la restricción de ciertas prácticas que tradicionalmente habían sido símbolos de corrupción¹⁹. Así, los constituyentes aprobaron un nuevo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses de los parlamentarios, buscando con esto depurar el Congreso y evitar que sus miembros, valiéndose de su investidura, obtuvieran ventajas particulares²⁰. En ese sentido, constitucionalmente quedó prohibido que los congresistas

18 Cardona 2009 p.7.

19 Ungar & Cardona 2006, p. 56

20 Ibid.

desempeñaran otro cargo público o privado, excepto la cátedra universitaria, y celebrar contratos con entidades públicas (Constitución Política. Artículo 180), al tiempo que se ordenaba a los parlamentarios a “*poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiba para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración*”²¹. La violación de este régimen implicaba la pérdida de la investidura²².

La Ley 5 de 1992 estableció como deber de los parlamentarios presentar “*una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significar ingresos económicos adicionales (...)*” ²³, y ordenó que “*todo congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su conyugue o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates y votaciones respectivas*”²⁴ Del mismo modo, dispuso que en cada una de las cámaras legislativas se llevara un libro de registro de intereses privados en el cual los parlamentarios consignaran la información sobre actividades que pudiera causarles conflicto de intereses²⁵.

Cero respuesta

Siete meses después del Foro Internacional, el Congreso de la República no parece haber hecho ningún esfuerzo por promover la apertura informativa en estos asuntos: ni en las páginas Web de la corporación, ni en la Oficina de Atención Ciudadana, ni en las secretarías de comisiones y plenarias de las dos cámaras legislativas se han publicado estos datos o se han establecido nuevos mecanismos para que los ciudadanos puedan consultar la información.

Al igual que encontró Congreso Visible, Universidad de Los Andes, la supuesta privacidad de los datos es la principal razón esgrimida por los funcionarios legislativos para negar la información relacionada con inhabilidades, impedimentos y conflicto de intereses.

21 (Ibid. Artículo 182)
22 (Ibid. Artículo 183).
23 (Ley 5 1992. Artículo 268)
24 (Ibid. Artículo 286).
25 (Ibid. Artículo 287)

La supuesta
privacidad de los
datos es la principal
razón esgrimida por
los funcionarios
legislativos para
negar la información
relacionada con
inhabilidades,
impedimentos y
conflicto de intereses.

2. ¿HACIA UN CONGRESO MÁS CERCANO A LOS CIUDADANOS?

En Colombia, a juzgar por los resultados encontrados por Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes, parece que a la vez que el Congreso no ha tomado acciones dirigidas a mejorar sus niveles de legitimidad y confianza frente a la ciudadanía a través de más y mejor información pública, los ciudadanos en general, como consecuencia de esta desconfianza, no están interesados en consultar dicha información. Algunas de las iniciativas desarrolladas por el Congreso para divulgar sus funciones y carácter son:

Las *Jornadas de Puertas Abiertas* que permiten, desde 2004, que los ciudadanos realicen visitas guiadas a las instalaciones y escuchen explicaciones sobre las funciones y labores actuales del Congreso.

Recientemente el Congreso ha actualizado y publicado *El Congreso para niños*, una cartilla didáctica dirigida a niños y jóvenes en la que se explican las funciones y composición, y los procedimientos de aprobación de las leyes y su papel en la estructura de la democracia. Esta publicación se puede encontrar en formato físico²⁶ y en libro electrónico en las páginas Web y secretarías de las dos cámaras legislativas, así como en la Oficina de Atención Ciudadana. Si bien esta iniciativa puede servir como estrategia pedagógica para disminuir el nivel de desconocimiento de la labor legislativa que tiene la ciudadanía, ninguna de las oficinas del Congreso cuenta con los datos de consulta y difusión de esta cartilla.

Espacios interactivos en las páginas Web

Otra forma como el Legislativo ha intentado ampliar el interés de los ciudadanos en la gestión parlamentaria, ha sido a través de la generación de espacios interactivos de comunicación. Así, por ejemplo, el Senado creó un módulo en su página destinado a esta labor, bajo el nombre *Participación Ciudadana*. En este, además de la mencionada cartilla y de los datos de contacto e información sobre la Oficina de Atención Ciudadana, se encuentran los *foros virtuales*, un espacio que permite que cualquier ciudadano opine sobre temas legislativos específicos. La herramienta, sin embargo, está subutilizada en la medida en que sólo se ha publicado un tema de discusión: la legislación a favor de la igualdad de género.

26 En formato PDF y MS Power Point

Otra herramienta que está subutilizada es el módulo de *encuestas*, destinado a conocer la opinión de los ciudadanos sobre proyectos específicos, del funcionamiento del Congreso y de temas de coyuntura, el cual hasta el momento no ha sido estrenado.

Adicionalmente, esta página Web cuenta con la sección denominada *Información general*, en la que se publica el reglamento del Congreso, un listado explicativo de las funciones de la corporación y un compilado de las leyes y normatividad que aplican al Congreso de la República.

La labor pedagógica del legislativo se complementa con la modernización de la biblioteca del Congreso, que ofrece la publicación en línea de la totalidad del catálogo que ofrece esta entidad, con capacidad de hacer búsquedas alfabéticas o por palabra clave.

3. INTERNET COMO BASE DE LA APERTURA INFORMÁTICA PARLAMENTARIA

a. Portales Web

Como ya se señaló, los canales de información parlamentaria que mayores avances han tenido, son los portales Web del Congreso, tanto de la Cámara de Representantes²⁷, de la Secretaría del Senado²⁸ como del Senado de la República²⁹. Como resultado de la modernización de estas páginas, según la investigación realizada por Transparencia por Colombia, en la actualidad los ciudadanos cuentan con más y mejor información sobre los proyectos de ley tramitados en el Congreso, los datos de contacto de los congresistas, sus equipos de trabajo, reemplazos, votaciones y órdenes del día. Y aunque buena parte de esta información sigue estando incompleta o fraccionada, y aunque aún se deben emprender esfuerzos para mejorar el acceso informativo a temas fundamentales de la gestión parlamentaria como el listado de intereses e inhabilidades y las hojas de vida de los congresistas, es de esperarse que la situación descrita por Transparencia por Colombia y Congreso Visible, Universidad de Los Andes en sus respectivos estudios haya mejorado.

27 www.camara.gov.co

28 www.secreatariassenado.gov.co

29 www.senado.gov.co

Como resultado de la modernización de estas páginas, según la investigación realizada por Transparencia por Colombia, en la actualidad los ciudadanos cuentan con más y mejor información sobre los proyectos de ley tramitados en el Congreso, los datos de contacto de los congresistas, sus equipos de trabajo, reemplazos, votaciones y órdenes del día.

Es necesario reconocer que algunos de los avances, implementados en el segundo semestre de 2009, son resultado de una serie de políticas ejecutadas de las ramas ejecutiva y legislativa desde tiempo atrás, en particular, el Programa Gobierno en Línea³⁰.

En Colombia se han establecido tres tipos de portales de Internet siguiendo los objetivos de Gobierno en Línea: los transversales, con los que se unifica una serie de trámites estatales a través del intercambio de información y de plataformas entre diversas instituciones³¹; los sectoriales, que permiten la automatización de trámites oficiales³² y los portales de acceso, los cuales están destinados a garantizar un acceso confiable y expedito de la información estatal a los ciudadanos³³.

A partir de la lógica de este último esquema, en 2007 se elaboró el *Plan de Acción de la Rama Legislativa para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea 2008 – 2010*. Si bien este proyecto establece que se deben lograr mejoras tecnológicas a los portales Web de las dos cámaras legislativas, también define que se debe hacer pública más información e incluso permitir que ciudadanos, empresas y el mismo Estado puedan hacerle seguimiento a los proyectos de ley tramitados.

En esta página Web no solo se implementaron herramientas propias de la web 2.0³⁴ sino que además se aumentó la oferta de información disponible al público. Foros virtuales, encuestas, galerías de fotos y videos de los debates, así como la posibilidad de ver en línea el Canal del Congreso, son otras de las novedades de este portal Web, las cuales parecen estar teniendo un efecto positivo en la ciudadanía en

30 Esta iniciativa, creada en el año 2000 a partir del documento CONPES 3072, se planteó como una estrategia para mejorar la eficacia de las diferentes instituciones estatales del país mediante la construcción de una amplia plataforma de gobierno electrónico que reúna la totalidad de ofertas y servicios del Estado en 2019, visibilizar la gestión gubernamental, promover el intercambio de información entre las distintas instituciones, facilitar el acceso ciudadano a esta información y eliminar el acceso privilegiado que tienen algunos sectores de la sociedad (Gobierno en Línea, 2009).

31 El Sistema Electrónico para la Contratación Pública es un ejemplo de este tipo de portales.

32 El Registro Electrónico de Derechos de Autor, el Registro Sanitario Electrónico, el Registro Único de Afiliados a la Protección Social, entre otros, son ejemplos de este tipo de portales.

33 Ibid

34 “La Web 2.0 se refiere a una nueva generación de Webs basadas en la creación de páginas Web donde los contenidos son compartidos y producidos por los propios usuarios del portal (...) En la Web 2.0 los consumidores de información se han convertido en “prosumidores”, es decir, en productores de la información que ellos mismos consumen. La Web 2.0 pone a disposición de millones de personas herramientas y plataformas de fácil uso para la publicación de información en la red” (Gosende 2009)

la medida en que, desde que fue puesta en funcionamiento, 53% de los ciudadanos que la han visitado la califican de buena o excelente³⁵.

La Cámara de Representantes no ha tenido un proceso de modernización de la página Web tan importante como el Senado, sin embargo, ha actualizado la información que publica en ella y ha subido datos que en el primer semestre de 2009 no estaban disponible de manera fácil para la ciudadanía.

Limitantes

El componente virtual del Congreso de la República sigue teniendo una limitante que le impide convertirse en una herramienta realmente eficiente y completa con la que pueden contar los ciudadanos para consultar la información parlamentaria: el hecho que las distintas páginas Web están desagregadas y manejan diferente tipo de información. Así, la Cámara de Representantes, el Senado y la Secretaría de Senado tienen su propia página, cada una de ellas con características, datos e incluso diseño propios, que en algunos casos impiden o por lo menos dificultan la complementariedad entre las mismas.

Recomendación

En síntesis, es claro que la Rama Legislativa está trabajando para optimizar la calidad de la información publicada en sus páginas Web como eje a partir del cual se pueden mejorar sus otras fuentes de información y se reduciría el número de intermediarios que requiere un ciudadano para acceder a esta información. Sin embargo, para que esta estrategia resulte eficiente es necesario que todos los datos de la gestión parlamentaria en efecto estén publicados, incluso en lo que a temas disciplinarios se refiere –salvo los que determina la Ley–, que la información que allí se brinda no sea estática con el fin de que la ciudadanía pueda agruparla y hacer diferentes cruces de variables que les permita identificar tendencias en la actividad legislativa, que la información que poseen las diferentes cámaras y dependencias no se maneje de forma independiente sino que pueda consultarse de manera consolidada, y que las tres páginas Web del Congreso estandaricen la información que producen y publican, aspectos en los que hasta el momento el Congreso sigue rezagado, sin que necesariamente pierdan su autonomía.

La Cámara de Representantes, el Senado y la Secretaría de Senado tienen su propia página, cada una de ellas con características, datos e incluso diseño propios, que en algunos casos impiden o por lo menos dificultan la complementariedad entre las mismas.

35 senado.gov.co/portalsenado/index.php?option=com_poll&id=s:que-opina-nuevo-portal

b. Entrada al recinto del Congreso y Oficina de Atención Ciudadana

En el periodo transcurrido durante la realización de esta observación no se pudo encontrar ni un sólo esfuerzo por parte del Congreso por intentar cambiar el hecho de que el acceso a la sede de la corporación esté cancelado para la ciudadanía –a pesar del carácter público de las sesiones como lo establece la Constitución- , salvo la continuación del programa *Puertas Abiertas* ya descrito, iniciativa que más que una herramienta para facilitar el ejercicio de la ciudadanía y la consulta de información sobre la gestión parlamentaria es una actividad educativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Article19 (2004). *Freedom of Information*. En: Access to Information Booklet. The Global Campaign for Free Expression, British Council. Marzo de 2004.

BERGSON, Henry (1954) The two sources of morality and religion. New York: Doubleday & Company.

Caracol Radio (2009) La Cámara incumplió reforma constitucional sobre voto nominal y público. Bogotá: Julio 31 2009, <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=854486>

CARDONA, Juan Felipe (2009) EL CONGRESO DE FRENTE AL PAÍS: UNA MIRADA AUTOCRÍTICA AL CONGRESO Reemplazos: ¿Responsables de la falta de visibilidad del Congreso? Ponencia expuesta en el Panel Una Mirada Autocrítica del Congreso. Senado de la República. Bogotá: 16 de marzo 2009.

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (1999) Observatorio Legislativo No.1. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, octubre 1999

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (1999) Observatorio Legislativo No. 2. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, diciembre 1999

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (2000) Observatorio Legislativo No. 3-4. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, marzo 2000

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (2000) Observatorio Legislativo No. 5. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, agosto 2000

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (2001) Observatorio Legislativo No. 6. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, febrero 2001

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (2001) Observatorio Legislativo No. 7 - 8. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, agosto 2001

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (2002) Observatorio Legislativo No. 10. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, abril 2002

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (2002) Observatorio Legislativo No. 11. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, julio 2002

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (2003) Observatorio Legislativo No. 12 - 13. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, abril 2003

Congreso Visible, Universidad de Los Andes (2009) Balance general de la gestión parlamentaria 2008 - 2009. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, junio 2009

Contraloría General de la Nación (2007) Acta de apertura de investigación. Bogotá: Procuraduría General de la Nación

DOMOPAZ (2009) Jornada Puertas Abiertas en el Congreso de la República <http://domopaz.org/paginas/jornadapa.htm>

El Mundo (2009) Fue la Cámara. Medellín: 6 de agosto de 2009

Gobierno en Línea (2008) Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea 2008 – 2010, elaborada por el Ministerio de Comunicaciones (Ministerio de Comunicaciones 2008). DIRECCION DE ARTICULACIÓN Y GESTIÓN PROGRAMA AGENDA DE CONECTIVIDAD Bogotá, D.C., octubre de 2008

IPC 2006 Modernización del Congreso. Boletín No 46 Junio de 2006

NEUMAN, Laura & CALLAND, Richard (2009) Poniendo en práctica la Ley de Acceso a la Información. Carter Center.

O'DONNELL, Guillermo (2000). *Acerca de Varias Accountabilities y sus Interrelaciones*. Notre Dame: Universidad de Notre Dame.

- Palacios (2009). Voto público y nominal: ventajas de su hipotética implementación y obstáculos para su adopción en el ordenamiento congresual colombiano. PNUD Documento de trabajo No 6. Bogotá, Mayo 2009
- PERUZZOTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (2000). *Societal Accountability in Latin America*, 2000. En: Revista Journal of Democracy. V.11. No.4.
- PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard y STOKES, Susan (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Revista Cambio (2009) Campaña electoral y votación nominal tienen paralizado al Congreso. Bogotá: 11 de noviembre 2009.
- SCHEDLER, Andreas (1999). *Conceptualizing accountability*. En: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*.
- SCHEDLER, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México DF: Instituto Federal de Acceso a Información Pública.
- SCHMITTER, Philippe (2004). *The ambiguous virtues of accountability*. En: Revista Journal of Democracy. V.15. No.4.
- SOROS, George (2006). Tiempos inciertos: democracia, libertad y derechos humanos en el siglo XXI. Barcelona: Editorial Debate.
- Transparencia por Colombia (2009) Derecho a la información pública. Ponencia para la Conferencia Internacional Más Información, Más Democracia. Bogotá: Universidad de los Andes. 5 de abril de 2009
- UNESCO (2005). *Guía de democracia electrónica local*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- UNGAR, Elisabeth & CARDONA, Juan Felipe (2006) *El Congreso en la Encrucijada* En: LEAL, Buitrago (editor) *En la Encrucijada: Colombia en el Siglo XXI*. Bogotá: Universidad de los Andes – Grupo Editorial Norma.