

2021

# Agenda Legislativa Anticorrupción

Metodología de seguimiento legislativo



## JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

# Metodología de seguimiento legislativo

## 1. Presentación

El proceso de discusión, trámite y aprobación de iniciativas legislativa está normado tanto por mandatos constitucionales, como por las leyes específicas en la materia, particularmente por la Ley 5 de 1992<sup>1</sup>. Asimismo, dicho proceso está determinado por las prácticas impuestas por los sistemas de monitoreo y seguimiento, así como por las características del ciclo político.

En el marco de la iniciativa de Agenda Legislativa Anticorrupción, desde Transparencia por Colombia se ha desarrollado la Metodología de Seguimiento legislativo, por medio de la cual además de realizar el seguimiento de la corporación, se busca ofrecer herramientas para poner en marcha el seguimiento a las distintas iniciativas legislativas que resulten relevantes para la Agenda Ciudadana Anticorrupción.

La metodología consiste en dos fases: la identificación de los proyectos relevantes para la lucha contra la corrupción que se encuentran vigentes en el Congreso y, la segunda el seguimiento al trámite legislativo correspondiente.

## 2. Identificación de proyectos relevantes para la Agenda Ciudadana Anticorrupción.

Para iniciar el proceso de revisión de Proyectos relevantes es necesario conocer las fuentes de información (primarias y secundarias) disponibles para conocer todos los Proyectos que durante el periodo legislativo constitucional<sup>2</sup> se encuentren en discusión, posteriormente se realiza la evaluación de cada iniciativa y el correspondiente registro en el instrumento dispuesto para ello.

### REVISIÓN DE LOS PROYECTOS RELACIONADOS CON LA CORRUPCIÓN

Debido al alto volumen de Proyectos presentados en cada legislatura, es necesario realizar la consulta tanto en fuentes primarias como secundarias donde se dispone la información de los Proyectos y del estado del trámite en el que se encuentran.

- Las fuentes primarias de información son los portales web tanto de la [Cámara de Representantes](#) como la del [Senado de la República](#), en ambos buscadores, se pueden revisar cada uno de los proyectos e identificar datos generales como el nombre de la iniciativa, el texto radicado, la comisión a la que fue asignado entre otros que permitan dilucidar una relación entre el proyecto y la [Agenda Ciudadana Anticorrupción](#).
- Con el fin de verificar que la iniciativa sí corresponde con algunos de los ámbitos contemplados en la Agenda Ciudadana de lucha contra la corrupción<sup>3</sup>, y, como fuente alternativa de consulta en caso de que las referenciadas en el inciso anterior no se encuentren disponibles, se recomienda consultar la plataforma de [Congreso Visible](#), ésta plataforma en todo caso presenta la información procesada y analizada.

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/ley-5-de-1992>

<sup>2</sup> Este periodo corresponde a los cuatro años para los que fueron elegidos los congresistas.

<sup>3</sup>

- Para determinar si el Proyecto identificado corresponde con alguno de los ámbitos de la Agenda Ciudadana es necesario consultar documentos como la exposición de motivos, los documentos de ponencia radicados y otros disponibles en los buscadores. En cada caso estos documentos están incluidos en una gaceta a la cual se tiene acceso por medio del hipervínculo disponible en el buscador.
- En caso de que los hipervínculos para consultar las gacetas no estén disponibles, se recomienda ingresar al micrositio de Gaceta del Congreso<sup>4</sup> y se digita el número correspondiente para descargar el archivo.

## REGISTRO DE LOS PROYECTOS RELACIONADOS CON LA CORRUPCIÓN

Una vez identificado el Proyecto de Ley relacionado con temas de corrupción, se procede a registrarlo en la matriz de seguimiento legislativo. Para diligenciar esta matriz se deben tener en cuenta:

- Datos generales: Se obtienen de las plataformas de búsqueda y corresponden a legislatura en la que se presentó, fecha de presentación, número asignado, el título, el autor o autores y tipo de proyecto.
- Datos de clasificación: con base en la Agenda Ciudadana Anticorrupción se deberá categorizar el ámbito, eje temático y reto legislativo.
- Adicionalmente se deberán agregar una síntesis el objetivo del proyecto y los aspectos positivos y negativos que este contenga para la lucha contra la corrupción, estos deberán actualizarse de manera que incluya las discusiones que se den durante el trámite.

La clasificación de los proyectos permitirá ejercer un control ordenado, identificar aquellos que ya habían sido presentados o parcialmente discutidos, así como agrupar las recomendaciones que desde TPC se han realizado al respecto.

Durante el proceso de revisión de la información se deberá tener en cuenta que:

- a. El contenido de cada proyecto de ley que se incluya en la matriz va a ser a partir del estado de discusión que tenga el proyecto en este momento. Lo que requerirá una actualización constante.

Es decir, si se ha radicado recientemente en alguna de las cámaras, se debe consultar **el contenido del proyecto**; si está en discusión en una comisión o en la plenaria, se debe buscar **la ponencia de ese proyecto**; si se aprobó en un debate, se debe consultar **el texto aprobado por esa comisión/plenaria**. Cada uno de estos documentos se puede encontrar en la gaceta correspondiente que aparece en el buscador legislativo.

- b. En algunos casos cuando existan múltiples proposiciones al proyecto de ley se convocará a una comisión accidental para organizar y resolver la lista de proposiciones. En estas situaciones también es recomendable revisar el informe de la comisión accidental si el proyecto sigue en discusión en la comisión o plenaria que convocó este mecanismo.

---

<sup>4</sup> <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

## PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PARA SEGUIMIENTO

Después de haber diligenciado la matriz con el proyecto correspondiente, se procede a asignarle un nivel de priorización para hacerle un monitoreo más profundo. Esta priorización (alta, media o baja) se hace en función del impacto del proyecto (relevante o negativo) en la lucha contra la corrupción.

### 3. Seguimiento de los proyectos de ley priorizados

Todos los proyectos con una priorización alta deben surtir un monitoreo más detallado. Estos proyectos van a tener un impacto significativo en alguna de las dimensiones de la lucha contra la corrupción, por esta razón es necesario prestar atención a los pormenores de su trámite en el Congreso. Este seguimiento consiste en observar las discusiones en comisiones y en plenarias para identificar las modificaciones al articulado y quiénes plantean esas modificaciones. En algunos casos, también se pueden observar vicios de procedimiento o de contenido en el transcurso de esas discusiones<sup>5</sup>.

### IDENTIFICAR EL TIPO DE TRÁMITE DEL PROYECTO

Es importante considerar cuál es el tipo de proyecto que se está adelantando, porque así se podrán identificar cuáles son las ventanas de oportunidad para promover la inclusión o reconsideración del texto propuesto. Esto deberá tener en cuenta el tipo de Proyecto que se presente:

#### A) Proyectos de Ley ordinaria

- Las leyes ordinarias son leyes con trámite sencillo que no contemplan disposiciones relacionadas con el desarrollo de los derechos fundamentales o la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado.
- Pueden expedirse en dos legislaturas<sup>6</sup>, siempre y cuando hayan sido aprobadas en primer debate durante la primera legislatura. De lo contrario, serán archivados por tránsito de legislatura.
- Se necesita llegar a una mayoría simple (mayoría de votos de los asistentes) para ser aprobada.
- Requiere cuatro debates para ser aprobados: dos en Cámara de Representantes y dos en Senado.

#### B) Proyectos de Ley orgánica

- Las leyes orgánicas determinan las funciones y la estructura de las entidades del Estado colombiano (los reglamentos del Congreso, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas, la ley de apropiaciones y el plan general de desarrollo, las competencias normativas de las entidades territoriales).
- Pueden expedirse en dos legislaturas, siempre y cuando hayan sido aprobadas en primer debate durante la primera legislatura. De lo contrario, serán archivados por tránsito de legislatura.
- Se necesita llegar a una mayoría absoluta (mayoría de votos de los integrantes) para ser aprobada.
- Requiere cuatro debates para ser aprobados: dos en Cámara de Representantes y dos en Senado.

#### C) Proyectos de Ley estatutaria

<sup>5</sup> Para identificar mejor estos vicios, se recomienda revisar la Ley 5° de 1992 ([reglamento del Congreso](#))

<sup>6</sup> Una legislatura se compone de dos periodos legislativos ordinarios que se enmarcan entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y entre el 16 de marzo y el 20 de junio.

- Las leyes estatutarias desarrollan el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Estas contemplan las medidas para asegurar el desarrollo y estricto cumplimiento de los derechos.
- Debe expedirse en una sola legislatura para que no sean archivados por tránsito de legislatura.
- Se necesita llegar a una mayoría absoluta (mayoría de votos de los integrantes) para ser aprobada.
- Requiere cuatro debates para ser aprobados: dos en Cámara de Representantes y dos en Senado.

#### D) Proyectos de Acto Legislativo

- Los actos legislativos son normas que modifican, reforman, adicionan o derogan algún artículo de la Constitución.
- El trámite de estos proyectos debe pasar por dos “vueltas”. Cada vuelta tiene una duración de un periodo legislativo ordinario y se compone de cuatro debates.
- Se necesita llegar a una mayoría simple (mayoría de votos de los asistentes) para ser aprobada en primera vuelta. Se debe llegar a una mayoría absoluta (mayoría de votos de los integrantes) para ser aprobada en segunda vuelta.
- Requiere ocho debates para ser aprobados, una primera Vuelta que consta de dos en Cámara de Representantes y dos en Senado, y una segunda Vuelta en la misma proporción.

#### IDENTIFICAR EL ORDEN DEL DÍA

El primer día de la Semana, en el Portal Web de la Cámara de Representantes y del Senado se publica el orden del día de la semana, allí se deberá verificar si los Proyectos que se han identificado y priorizado fueron agendados para ser discutidos.

No obstante, es recomendable seguir las cuentas de Twitter de [Senado](#) y de [Cámara](#) o las cuentas de las secretarías generales de las dos corporaciones respectivas ([@SecreSenado](#) y [@SecreCamara](#)) para ver qué proyectos se van a discutir en un día específico, ya que este puede tener cambios de último minuto.

También se puede consultar los sitios web de la [Secretaría del Senado](#) y de la [Cámara de Representantes](#) para encontrar esta información. Usualmente las plenarias se inician los jueves y los viernes a las 10:00 a.m., pero pueden aplazarse un par de horas dependiendo de algunas circunstancias. Las plenarias se transmiten en los canales de YouTube de [Senado](#) y [Cámara](#).

Si el proyecto se está discutiendo en **comisión**, se recomienda hacer el mismo procedimiento, pero con las cuentas de Twitter de la comisión respectiva (tenga en cuenta que no todas las comisiones tienen una cuenta actualizada o de uso constante). Las comisiones también tienen un canal de YouTube y este se puede encontrar en el buscador ingresando unas palabras claves (por ejemplo, “comisión quinta Senado”).

#### RECOMENDACIONES PARA HACER SEGUIMIENTO A DISCUSIONES

Cuando se revisa un Proyecto bien sea en la comisión o en plenaria, se debe prestar atención a las modificaciones del articulado que se propongan y aprueben en estos espacios. Estos cambios pueden fortalecer las medidas establecidas en el proyecto o pueden obstaculizar y desvirtuar el alcance de este. Se recomienda tener presente los siguientes elementos de observación:

1. **Impedimentos aprobados:** a cuáles congresistas les aprobaron los impedimentos para discutir ese proyecto y cuáles fueron las razones detrás de esto.
2. **Proposiciones planteadas:** qué tipo de proposiciones se han propuesto para modificar el articulado y quiénes las han propuesto (estar pendiente de los argumentos que esgrimen).
3. **Votaciones nominales:** cómo se está votando el articulado del proyecto; es decir, quiénes votan a favor, en contra o se abstienen. En algunos casos puede ser una votación distinta por cada artículo o puede ser una votación única para un bloque de artículos. Tenga cuidado cuando hacen votaciones ordinarias (comúnmente conocidas como “pupitrazos”).