

Resultados de Colombia

PARLIAMENTARY OVERSIGHT ASSESSMENT

2023

Transparencia por Colombia is a member of the Transparency International global movement which has one vision: a world in which government, business, civil society and the daily lives of people are free of corruption.

This publication was produced with financial support from the European Union under the “Strengthening Accountability Networks among Civil Society” project, which helps ordinary citizens in 21 countries to call for greater accountability from governments and the institutions responsible for overseeing them. The contents of this publication do not necessarily reflect the views of the European Union or the global Transparency International movement.



**Funded by
the European Union**

Author: Transparencia por Colombia

Reviewers:

Diego Andrés Quintero Sánchez
Diana Lucía Romero Manchola
María Fernanda Falla Ospina
Juan Felipe Monroy Simbaqueba
Daniela Pinzón García

Cover:

ISBN:

2022 Transparencia por Colombia Except where otherwise noted, this work is licensed under CC BY-ND 4.0 DE. Quotation permitted.

INTRODUCCIÓN

La Evaluación del Control Parlamentario (Parliamentary Oversight Assessment)¹ (Transparency Internacional, 2022) resulta de la aplicación de una metodología propuesta desde Transparency International el marco del proyecto SANCUS² desarrollado en Colombia por la Corporación Transparencia por Colombia.

¿Qué se evaluó?

Con la implementación del Instrumento de Evaluación del Control Parlamentario se busca *valorar la calidad de la supervisión parlamentaria en términos de mandato, desempeño e impacto. Se evalúan, evaluar las oportunidades que tienen los ciudadanos y las Organizaciones de Sociedad Civil - OSC de participar en los procesos de supervisión. Luego, Se busca también generar evidencias creíbles que puedan utilizarse para abogar por el fortalecimiento de la supervisión parlamentaria en los ámbitos identificados como deficientes; y finalmente se quiere comprender la receptividad del Ejecutivo a las actividades de supervisión parlamentaria*³.

¿Qué periodo se evaluó?

En Colombia, esta evaluación se realizó en el siguiente periodo cronológico: Periodo legislativo 2018-2022 y primer año de ejercicio del nuevo Congreso elegido en 2022.

¿Qué fuentes de información se revisaron?

- El marco normativo que define las funciones del Parlamento en Colombia, así como sus límites y obligaciones para el ejercicio del control político (supervisión);
- Las respuestas a la información pública solicitada desde Transparencia por Colombia a Congreso (Senado y Cámara de Representantes). Es importante señalar que el Senado no respondió a la solicitud configurando este hecho como un hallazgo en sí mismo.
- Entrevistas semi estructuradas que se adelantaron con: una Senadora en ejercicio, cuyo partido se declaró en oposición un ex senador y ex candidato presidencial y dos representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil a saber: *el Centro de estudios de*

¹ Es un informe que proporciona los hallazgos clave de la evaluación de la solidez del mandato, la práctica y el impacto de la supervisión de los parlamentos en Armenia, Camboya, Colombia, Gambia, Guatemala, Jamaica, Kenia, Panamá, Zambia y Zimbabwe. Los hallazgos se basan en la implementación piloto de una herramienta de evaluación de la supervisión parlamentaria, desarrollada por Transparencia Internacional en el marco del proyecto Fortalecimiento de las redes de rendición de cuentas entre la sociedad civil, financiado por la Unión Europea.

² El proyecto – Strengthening Accountability Networks among Civil Society (SANCUS) – tiene como objetivo contribuir a una mayor rendición de cuentas democrática de las instituciones públicas a nivel mundial, específicamente empoderando a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para exigir un cambio sistémico para abordar los déficits de rendición de cuentas y anticorrupción en 21 países.

³ Parliamentary Oversight Assessment: <https://knowledgehub.transparency.org/product/parliamentary-oversight-assessment-tool>

Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia y Congreso Visible (Centro de estudios de la Universidad de los Andes) quienes conocen en profundidad el funcionamiento del Parlamento Colombiano.

En términos generales Colombia tiene un marco legal fuerte, puesto que cuenta con herramientas importantes para el ejercicio de supervisión y de control político, y además cuenta con un estatuto de oposición. Sin embargo, se encuentran vacíos legales que generan falencias en la ejecución de los mandatos legales. Así como se evidencian que existen relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo, que no permiten avanzar en el control político y en la imposición de sanciones efectivas por parte del Congreso.

El presente documento plantea un contexto político, los principales hallazgos de la implementación del instrumento de Evaluación Parlamentaria diferenciando los componentes por: (i) *La supervisión como una prioridad para el Congreso*, (ii) *Las atribuciones y herramientas de supervisión para el Congreso*, (iii) *Las oportunidades de supervisión para los congresistas de la oposición e independientes*, (iv) *La supervisión financiera*, (v) *El escrutinio poslegislativo* y (vi) *La relación con otros actores a la hora de efectuar la supervisión*⁴ y propone algunas recomendaciones clave producto del análisis realizado..

CONTEXTO.

Para comprender el contexto colombiano, se hará una breve explicación de cómo está organizado el Estado colombiano y posteriormente una explicación del contexto político actual que se evalúa.

Organización Estado colombiano.

Para ofrecer claridad al lector, describiremos brevemente el sistema político en particular el Congreso de la República; en principio es necesario decir que Colombia Constitucionalmente está definido como un Estado Social de Derecho con una división tripartita del poder, compuesta por la rama ejecutiva, legislativa y judicial del poder público, Colombia es una República unitaria presidencialista, descentralizada administrativa y territorialmente. Sin embargo, “el constituyente combinó diferentes modelos constitucionales y tendió a resaltar un sistema sui generis que asocia elementos del régimen presidencial y del parlamentario” (Faivre, 2011).

⁴ Parliamentary Oversight Assessment: <https://knowledgehub.transparency.org/product/parliamentary-oversight-assessment-tool>

La rama ejecutiva se encuentra en cabeza del Presidente de la República, quien a su vez es la suprema autoridad administrativa, jefe de Gobierno y de Estado, y es elegido por voto popular. Por su parte la rama judicial del poder público se compone por las altas Cortes (Suprema de Justicia, Constitucional y Consejo de Estado) y todos los Jueces de la República; la Fiscalía General de la Nación cómo órgano de investigación y persecución criminal, aunque con autonomía, también pertenece a esta rama.

Ahora bien, la rama legislativa del poder público está elegida por voto popular, compuesta por el Congreso de la República, conformado por dos cámaras: El Senado de la República y la Cámara de Representantes. El primero conformado por 108 Senadores que son elegidos por circunscripción nacional; por su parte, los Representantes a la Cámara son 188 y son elegidos por circunscripción territorial.

El Congreso de la República se encuentra organizado por 7 comisiones constitucionales permanentes en cada cámara, que tienen una división temática y es donde se realiza el primer debate de cada Proyecto de Ley. Por 3 comisiones legales que son: la Comisión de Derechos Humanos y Audiencia, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y la Comisión de Acreditación Documental. Por 3 comisiones especiales de seguimiento: Comisión de vigilancia de los organismos de control público, Comisión de vigilancia del organismo electoral y Comisión de vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial y finalmente por Comisiones Accidentales que pueden ser creadas para atender una coyuntura en específica.

Además de la función legislativa, el Congreso tiene la función de control político o supervisión; la función electoral para definir altos cargos del Estado, entre ellos a las cabezas de los órganos de control o Instituciones Supremas de Auditoría; y finalmente una función de instrucción en proceso judicial contra altos cargos del Estado incluyendo al Presidente de la República, que se ejerce excepcionalmente desde la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes. Frente al marco normativo colombiano, conviene realizar una aclaración adicional: la función de supervisión se conoce como *Control Político* y se encuentra reglamentada en la Ley 5 de 1992.

Finalmente, los Órganos de Control o “Entidades Especiales” son: La Procuraduría General de la Nación quien ejerce como suprema autoridad disciplinaria para la función pública; la Contraloría General de la República, quien debe velar por el control sobre los recursos públicos y para terminar, la Defensoría del Pueblo quien tiene la obligación de velar por la protección de la garantía de los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos y ejercer la defensoría pública.

Contexto Político.

Para comprender la situación política actual de Colombia, se hará una breve explicación del contexto político. El actual Congreso tuvo cambios importantes respecto a la representación, puesto que la renovación fue del 62%, de los 296 congresistas, 181 son electos por primera vez. Aunque, esto no implicó que los partidos tradicionales dejaran de concentrar las mayorías, sí aumentó la cantidad de partidos alternativos. Esto ha implicado nuevas dinámicas dentro del Congreso. Inicialmente el Gobierno comenzó con una coalición sólida en el Congreso, sin

embargo, con el paso del tiempo se ha ido desarticulando y algunas de las reformas, no han podido avanzar en el trámite legislativo, como la reforma a la salud.

El Gobierno actual enfrenta diferentes desafíos globales y nacionales. En términos económicos, el panorama global es complejo, ya que el desempleo y la inflación van en aumento, lo que implica un gran desafío. Respecto a la implementación del acuerdo de paz, se espera que este año se obtengan avances significativos puesto que el Gobierno anterior se evidenció un retraso, ya que, no se avanzó en la implementación y se recrudeció la violencia en los territorios más apartados de Colombia.

Hay desafíos que permanecen entre el Gobierno anterior y este, como el cambio climático, la violencia género doméstica y por parte de los grupos armados, el creciente número de personas migrantes, que solicitan asilo a raíz de la situación económica y social que vive Venezuela desde hace algunos años. En general, la violencia que vive Colombia a raíz de las guerrillas, paramilitares y el narcotráfico. El cambio, va a ser la postura política como cada uno ha asumido y van a asumir estos desafíos.

1.LA SUPERVISIÓN COMO UNA PRIORIDAD PARA EL CONGRESO

Marco Legal

En términos constitucionales y legales, Colombia tiene un marco normativo sólido. En primer lugar, el artículo 114 de la Constitución Política establece:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.” (subrayado fuera del texto)

Esta disposición constitucional se reglamenta en el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 - *Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*- al contemplar:

“Artículo 6. Clases de Funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del 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 observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.”

A pesar de que a cada una de las Cámaras les corresponde la creación de un Plan Estratégico con duración de tres años y por medio del cual se planteen los objetivos y estrategias de la institución, estos sirven como un marco de referencia y desarrollo de las actividades planteadas en el periodo constitucional correspondiente. Sin embargo, ni la Cámara de Representantes, ni el Senado contemplan dentro del plan estratégico 2023-2026 el ejercicio de supervisión como una de las estrategias o puntos a fortalecer, lo que implica un vacío y falta de desarrollo en las políticas del Congreso de la República.

Práctica e Impacto:

En aspectos positivos se puede destacar el ejercicio de control en tiempo de crisis, ya que el Congreso mantuvo sus sesiones virtuales, e instauró una comisión de seguimiento a la implementación de medidas para atender la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19⁵, sin embargo, esta no es una conducta que persiste al interior del Congreso y en otros momentos de crisis, Ejemplo de ello, en 2021 durante la conmoción nacional por la grave situación de derechos humanos, no se evidenció un ejercicio de supervisión al manejo que le estaba dando el Gobierno a la crisis, las manifestaciones al respecto correspondieron a manifestaciones y constancias dejadas por congresistas.

En la práctica, la función de supervisión presenta falencias como, por ejemplo, **los planes de capacitación sobre la función de supervisión son facultativos para los congresistas y no son impulsados por el Congreso**, sino por organizaciones independientes que ofrecen diferentes programas de capacitación; tampoco se encontró evidencia de que se evalué el desempeño de los congresistas frente al cumplimiento de la función de supervisión. Esto puede justificarse en que el ejercicio de control político generalmente es ejercido por los congresistas que son declarados en oposición, por lo tanto, no supera la participación del 50% de los congresistas.

Dentro de los hallazgos de las entrevistas realizadas se evidenció que la supervisión, si bien es permanente, dado que se realizan acciones de control frecuentes, es poco efectiva ya que existe subordinación de la rama legislativa a la ejecutiva.

⁵Crisis de Covid-19: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/gobierno-y-politica/crisis-por-el-covid19-cual-ha-sido-el-rol-del-congreso>

2. LAS ATRIBUCIONES Y HERRAMIENTAS DE SUPERVISIÓN PARA EL CONGRESO

Marco Legal

La Constitución Política en el artículo 135 y artículo 6° de la ley 5° de 1992 (reglamento del Congreso) contemplan un desarrollo amplio para conferir capacidades y herramientas al legislativo en el ejercicio de control sobre el ejecutivo; esto incluye la posibilidad de:

- (i) elegir al Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo. (Art. 6)
- (ii) citar a las comisiones del Congreso, a los ministros o representantes del Gobierno incluyendo medidas sancionatorias por la omisión del llamado o la inasistencia, (Art 135)
- (iii) proponer mociones de censura en contra el Gobierno, así como autoridad Jurisdiccional para juzgar políticamente al Presidente y otros funcionarios cobijados por fuero especial constitucional, (Art 135)

A pesar de estos desarrollos normativos, existen limitaciones como la imposibilidad para desaprobado actividades o políticas gubernamentales específicas y para suspender la inmunidad de funcionarios electos distintos al presidente de la República. Resulta contrario al ejercicio de control político que no exista la obligación legal de hacer seguimiento a los resultados derivados de sus acciones de supervisión o de integrar la perspectiva de género en las actividades de supervisión.

Práctica e Impacto:

Frente a las atribuciones y herramientas implementadas por los congresistas en el ejercicio de supervisión, se destacan algunos aspectos positivos y se evidencian algunas falencias que incluso vienen desde el marco legal.

Citaciones por parte de comisiones parlamentarias.

El instrumento más utilizado para el ejercicio de control político es la citación a los funcionarios del Gobierno por medio del cuestionario escrito que implica un mayor grado de detalle en la información que el Gobierno reporta al Congreso, posteriormente los funcionarios pueden ser citados por parte de las comisiones, para que realicen las aclaraciones pertinentes sobre el cuestionario escrito.

Asimismo, las comisiones constitucionales tienen la facultad de agendar sesiones de control político y citaciones a miembros del gobierno con frecuencia semanal, sin embargo, su

realización depende de la aprobación del orden del día en las comisiones o plenarios. Por esta razón las acciones de control político no son tan frecuentes y dependen de la voluntad política del presidente de la comisión.

Comisiones especiales.

Las comisiones especiales existentes fueron creadas con anterioridad a cinco años, entre estas encontramos la Comisión Parlamento Andino, la Comisión de Modernización y las comisiones de administración. Esto nos permite identificar que, en los últimos 5 años no se ha identificado alguna necesidad particular o coyuntura nacional que requiera la creación de comisión especial.

Se destaca la acción de algunas de las comisiones preexistentes que han adelantado acciones de supervisión en tiempos de crisis como la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República frente al seguimiento de la pandemia, sin embargo, como se ha mencionado previamente esta misma comisión no actuó frente a lo que se conoció como *el estallido social en Colombia* (Abril de 2021) de cara a las violaciones de derechos humanos por parte de la fuerza pública, denunciadas por los medios de comunicación y las organizaciones sociales presentes en las movilizaciones.

Finalmente, no se encontró evidencia que permitiera determinar que las comisiones especiales existentes, realizaran un cambio significativo en las labores de supervisión que debe ejercer el Congreso de la República.

Moción de censura o juicio político.

Es pertinente destacar como aspecto positivo que en los últimos 5 años se han citado 11 mociones de censura en contra de 7 ministros del Gobierno, los cuales fueron citados por escándalos de corrupción, excesos de las fuerzas militares o mal manejo de las dependencias que dirigían. Sin embargo, ninguna de ellas tuvo como resultado que el Senado o la Cámara de Representantes cesará de su cargo a algún miembro del Gobierno.

De hecho, en la historia de Colombia ninguna moción de censura ha derivado en la remoción del cargo de un funcionario público. Por el contrario, en diferentes ocasiones, quienes consideran pueden ser sujetos de esta sanción renuncian durante el trámite para evitar ser sujetos de la inhabilidad contemplada en la ley.

Instituciones independientes.

Una de las funciones que la ley le adjudicó al poder legislativo es la función electoral para elegir al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, los Magistrados de la Corte Constitucional y de la sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Estas elecciones implican que no haya una independencia suficiente entre los

diferentes órganos del poder público y los organismos independientes, de hecho, estas elecciones en muchas ocasiones tienen señalamientos de falta de imparcialidad, puesto que se eligen a personas afines al Gobierno o al partido político.

Otra dificultad en la facultad de elegir a funcionarios públicos de otras ramas del poder o de organismos independientes es, por ejemplo, lo que sucede con la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral (CNS), que tiene facultades de vigilancia y sanción de los procesos electorales del país y quien los elige son funcionarios elegidos por voto popular, lo que implica que los procesos de sanción no puedan ser imparciales.

Seguimiento.

No existe la autorización legal, tradición o práctica del seguimiento a las actividades de supervisión. Es decir, pasado el debate de control político entre el ejecutivo (citado) y los congresistas no quedan compromisos de seguimiento y en caso de que el interesado quisiera tener información al respecto, debe realizar nuevamente el proceso de cuestionario escrito y el posterior debate de control político. **Las acciones de supervisión, en este sentido, son coyunturales y de confrontación política que no involucra un seguimiento al cumplimiento por parte del legislativo.**

Integración de la perspectiva de género.

Se destaca de manera positiva los ejercicios de supervisión adelantados por la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer creada en el periodo de Congreso 2018-2022 la cuál adelantó 15 debates de control político en temas relacionados con asuntos de género. Así, como la promulgación de la ley 581 de 2000 denominada “ley de cuotas” por medio de la cual se establece que las mujeres deben representar el 30% del Congreso.

Sin embargo, no existe un desarrollo de políticas institucionales que promuevan la integración de la perspectiva de género en los lineamientos gubernamentales como un resultado de los ejercicios de control político.

Controles internos al Parlamento.

Se destaca como aspecto positivo, el código de ética y disciplinario del Congresista expedido a través de la Ley 1828 de 2017. Las cuestiones relacionadas con esta materia le competen a la comisión de ética existente en cada una de las cámaras del Congreso y se refieren particularmente a temas de conflictos de interés y estudio de inhabilidades e incompatibilidades de su vida política y profesional con las acciones y decisiones que se toman al interior del Congreso individualmente considerados.

Respecto a la rendición de cuentas no hay un ejercicio muy sólido, aunque los congresistas están obligados a la presentación de un informe de gestión, lo cual está establecido en la Ley 1828 de 2017 Artículo 8, el cual se encuentra disponible en los sitios web del Congreso, este modelo de rendición de cuentas no permite el diálogo público como una condición del proceso de rendición de cuentas, los cuales se limitan a la enumeración de actividades relacionadas con su ejercicio, pero no incluyen información relevante asociada con los objetivos, alcance y desempeño de dichas actividades.

3. OPORTUNIDADES DE SUPERVISIÓN PARA LOS CONGRESISTAS DE LA OPOSICIÓN E INDEPENDIENTES.

Marco Legal

Este es uno de los puntos en los cuales más se destaca el marco legal colombiano para las oportunidades de supervisión a la oposición, ya que, las condiciones incluidas en el estatuto de la oposición otorgan independencia, inmunidad frente a su libertad para expresar sus diferencias, así como la posibilidad de presidir sesiones y atribuciones para presentar mociones de censura

El estatuto de la oposición definido en la Ley 1909 de 2018 les confiere a los partidos declarados en oposición “*el derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, tres (3) veces durante cada legislatura del Congreso*” Este orden del día puede incluir debates de control político y establece como falta disciplinaria grave la inasistencia del funcionario de Gobierno a estos debates de control político citados por la oposición.

Por otra parte, la independencia del Congreso está definida desde el texto constitucional en los Artículos 113 y 114, en el cual determinan diferenciadamente las ramas del Poder Público y se definen las funciones del Congreso de la República y garantiza la inviolabilidad de las opiniones y votos que emitan los congresistas en el ejercicio de su cargo.

Práctica e Impacto:

Es pertinente resaltar como aspecto positivo que el ejercicio de la oposición no es una tarea estéril, dado que hace públicas las discusiones sobre los temas que considera relevantes. En las entrevistas se encontró que a pesar de que el ejercicio del control se describe como una herramienta con impacto mediático y coyuntural más que administrativo y de política pública, se logra que el Gobierno deba referirse a los temas controversiales por los cuales se les cita o se les pregunta. Un ejemplo de esto fue el debate sobre la reforma a la salud que tuvo lugar en la plenaria del Senado en noviembre de 2022.

Sin embargo, la entrada en vigencia del estatuto de oposición no ha generado cambios sustantivos. Los ejercicios de control político sobre el ejecutivo tienen un carácter más formal que

de control efectivo ya que, difícilmente se logra cambiar el rumbo de las políticas gubernamentales y las temáticas responden a hechos coyunturales o mediáticos.

Entonces, si bien los partidos de oposición cuentan con la capacidad para exponer sus diferencias e incluso citar a debates de control político o de moción de censura, no cuentan con las mayorías necesarias para ejercer un control efectivo que determine un cambio en las políticas de gobierno.

4. LA SUPERVISIÓN FINANCIERA

Marco Legal

El estatuto presupuestal de Colombia, así como el reglamento del Congreso establecen un marco robusto para el control parlamentario sobre la gestión de las finanzas públicas por parte del Gobierno Nacional.

Por ejemplo, el artículo 36 de la Ley 38 de 1989, establece:

“El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros 10 días de cada legislatura el cual contendrá el Proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal”.

Estas medidas incluyen la aprobación del Presupuesto General de la Nación y los documentos de prospectiva de la política fiscal como el marco fiscal de mediano plazo y el plan financiero, sin embargo, la ley no establece la obligación de aprobación del endeudamiento público por parte del legislativo. Respecto al presupuesto, aunque no sea aprobado por el Congreso, el ejecutivo tiene la facultad de aprobar el presupuesto vía Decreto Presidencial con algunas limitaciones.

Práctica e Impacto:

En la práctica no se encontró evidencia de seguimiento de los informes de auditoría del presupuesto y tampoco se publicaron informes de los análisis de las comisiones de presupuesto. Si bien las prácticas asociadas al estudio de presupuesto se desarrollan por las comisiones económicas de ambas cámaras, no se generan informes acerca del estudio presupuestal y tampoco las comisiones sectoriales producen informes específicos de cada sector como resultado del análisis y aprobación presupuestal. Esto se explica en buena medida por dos factores: uno por la falta de desarrollo de capacidades en esta materia dentro del conjunto de

legisladores y el segundo más asociado a **la ausencia de producción sistemática de informes sobre la actividad legislativa derivado del vacío normativo para la rendición de cuentas del legislativo.**

5. EL ESCRUTINIO POSLEGISLATIVO

Marco Legal:

Este punto tiene la mayor debilidad tanto en las normas como en las prácticas legislativas dado que no existe la obligación al Congreso para revisar o analizar la implementación de las normas que ellos mismos producen. Sin embargo, el marco legal no impone alguna restricción para que los congresistas puedan conocer la información sobre las leyes que generan y la implementación legislativa.

Práctica e Impacto:

En la práctica el ejercicio de control poslegislativo tiene las mayores debilidades. Ya que no hay un ejercicio de seguimiento a la implementación de las leyes y en consecuencia no se encontraron informes como resultado de este seguimiento.

No existen evidencias de seguimiento poslegislativo por parte del Congreso más allá de los debates de control político que cómo se ha mencionado responden a necesidades coyunturales.

6. LA RELACIÓN CON OTROS ACTORES A LA HORA DE EFECTUAR LA SUPERVISIÓN

6.1 Relación con otros actores estatales

Marco Legal

En este sentido el marco legal de Colombia tiene un aspecto positivo muy importante y es la obligación que los entes de control y el ejecutivo de presentar informes al Congreso, es así como la Ley 5 de 1992 establece:

“ARTÍCULO 254. Obligatoriedad de su presentación. Están obligados a presentar informes al Congreso de la República:

- 1. El Procurador General de la Nación: informe anual de su gestión.*

2. *El Defensor del Pueblo: informes sobre el cumplimiento de sus funciones.*
3. *El Contralor General de la República: informes sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley; además, informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.*
4. *Los Ministros y directores de departamentos administrativos: informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo.*
5. *El Banco de la República: informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.”*

Estos informes van a ser distribuidos en las diferentes Cámaras quienes harán una distribución temática de cada informe, para que posteriormente sea discutido en plenaria, asimismo tienen la facultad de pedir a los funcionarios públicos que se presenten al Congreso para que aclaren algunos puntos y citar a expertos en los casos que se requiera una explicación adicional. Sin embargo, no hay una norma que defina el objetivo y el alcance de los informes.

Práctica e Impacto:

En la práctica, el relacionamiento de las instituciones independientes con el Congreso para el ejercicio del control se encuentran varias debilidades, ya que se establece una cooperación que llega hasta la presentación de los informes al Congreso y el uso de esta información por parte de los congresistas, pero no hay evidencia de cooperación o interacción asidua entre estas autoridades.

6.2 Relación con el público

Marco Legal

Frente a la participación del público, en el marco legal se destaca positivamente algunos aspectos dado que la ley contempla la libre asistencia de ciudadanos y periodistas al Congreso:

Por ejemplo, la Ley 5ª de 1992 establece:

“ARTÍCULO 71. Presencia de las barras. A las barras pueden ingresar libremente todas las personas, siempre que se trate de la celebración de sesiones públicas. Los presidentes regularán el ingreso, cuando así se exija, y controlarán esta asistencia.

ARTICULO 96: En todas las etapas de su trámite, en proyectos de ley o de reforma constitucional, será oído por las Cámaras un vocero de los ciudadanos proponentes cuando hagan uso de la iniciativa popular, en los términos constitucionales.”

Es decir, la ley contempla que los ciudadanos intervengan en las sesiones del congreso cuando se está debatiendo una ley de iniciativa popular. Asimismo, establece lineamientos para que los ciudadanos presenten peticiones ante el Congreso, sin embargo, como aspecto negativo se encuentra que se impone un umbral para que sean consideradas dichas peticiones.

Práctica e Impacto:

En la práctica, la relación con el público para ejercicios de control político se evidencian algunos aspectos positivos, como la oportunidad de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de participar en las audiencias públicas, los mecanismos de publicación de la información relevante del trabajo legislativo y el Congreso tiene la facultad de pedir informes a las organizaciones de la sociedad civil sobre el control político o el trámite legislativo.

Sin embargo, se resalta como aspecto negativo que, frente a las peticiones ciudadanas, esta evaluación realizó peticiones de información al Senado de la República y no se obtuvo respuesta alguna. Las valoraciones atendieron a las respuestas entregadas por la Cámara de Representantes

CONCLUSIONES

1. El control político tiene baja expectativa de éxito en términos de conseguir un cambio en las políticas de gobierno o de censura a funcionarios de alto nivel. El control se restringe a lo procedimental - formal en términos de realización de los debates que buscan un impacto mediático. En este sentido no puede afirmarse que la supervisión tenga una alta prioridad dentro del trabajo legislativo.
2. En Colombia el control político es coyuntural, solo quienes históricamente han hecho parte de la oposición lograron desarrollar procesos investigativos de largo aliento que alimenten el ejercicio de control político.
3. La actividad parlamentaria se determina desde las coaliciones políticas que se acuerdan con el ejecutivo, esto deja a la oposición minoritaria con baja capacidad para realizar controles efectivos al poder ejecutivo.
4. A pesar de contar con instrumentos legales para el ejercicio del control, la efectividad de estos instrumentos se ve comprometida por los acuerdos políticos que se establecen entre poder ejecutivo y poder legislativo, subordinando al segundo. Estos acuerdos limitan severamente las oportunidades de la oposición para realizar un control político efectivo.

5. La supervisión financiera tiene los instrumentos más robustos para el control sobre el ejecutivo en la etapa de definición presupuestal, sin embargo, la ausencia de seguimiento por parte del Congreso limita los alcances del control sobre el ejecutivo.
6. Una de las mayores debilidades de la supervisión parlamentaria se deriva de la ausencia del seguimiento poslegislativo, dado que no existe la obligación legal y tampoco la cultura organizacional que permita develar el impacto de la implementación de las leyes.

RECOMENDACIONES CLAVE.

1. Es fundamental que el Congreso comience a documentar ejercicios de rendición de cuentas mediante la producción de informes sobre la actividad de supervisión específicamente sobre los análisis de los presupuestos sectoriales que le corresponden a cada comisión.
2. Los informes donde se publican las respuestas entregadas por el ejecutivo deberían incluir un informe con las reacciones desde el legislativo, así como la definición de acciones de seguimiento sobre las políticas públicas objeto de supervisión.
3. Es necesario que el Congreso de la República genere leyes para mejorar sus procedimientos internos de seguimiento a los ejercicios de control.
4. Se deben establecer mecanismos para evaluar la capacidad de desempeño en materia de supervisión buscando mejorar en los ámbitos que se identifiquen como deficientes, particularmente para el seguimiento poslegislativo y los ejercicios de control político.
5. Las acciones de seguimiento a los ejercicios de supervisión deberían estar contemplados en la ley como una obligación, esto depende también de la capacidad de auto control y de reformarse a sí mismo. Lo cual, debe incluir los desarrollos necesarios para la inclusión efectiva de la perspectiva de género en los espacios de supervisión.
6. El Congreso de Colombia debe desarrollar sus capacidades de investigación y verificación sobre la veracidad y rigurosidad de la información presentada por el ejecutivo en el marco de la supervisión.
7. Frente a la elección de los directores de los órganos independientes (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, Autoridad Electoral) es necesario establecer mecanismos de declaraciones de conflicto de intereses que puedan afectar la función electoral.