



Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación
 Konrad
 Adenauer
 Stiftung



Modernización del Congreso



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "Por medio del cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República".
- **Número del Proyecto:** 163 de 2005 Senado.
- **Autores:** Claudia Blum de Barberi, Rafael Pardo Rueda, Luis Alfredo Ramos, Rodrigo Rivera, Julio Eugenio Gallardo, Carlos Piedrahita y William Vélez.
- **Ponentes Senado:** Claudia Blum y Darío Martínez.
- **Gaceta del Congreso:** 743 de 2005 y 48 de 2006.
- **Estado actual:** Pendiente de primer debate en la Comisión I del Senado.

Fecha de publicación: Junio 13 de 2006

Contexto

Tratando de responder a las múltiples quejas y reclamos que versaban sobre la actividad del Legislativo colombiano y su relación con el ciudadano, las cuales afectaban seriamente la imagen del Congreso frente a la comunidad, éste solicitó en el 2002 a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) apoyo para adelantar un Plan de Modernización Legislativa que pretendía "convertir al Congreso en una institución moderna y con capacidad para ser el centro de la toma de decisiones en la democracia colombiana".¹

Desde ese entonces, a través de la Agencia Rural de Desarrollo (**ARD Colombia**), el Plan se puso en marcha mediante la conformación de la Comisión Conjunta de Modernización a la cual se le encargó la formulación de todo el proceso. Por otro lado, se crearon dos entidades piloto: la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa (UATL) y la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC), como dependencias ejecutoras esenciales del Plan de Modernización.

Tras varios años de trabajo, estas entidades presentan un balance positivo en cuanto a su objetivo primario de apoyar la modernización del congreso. La UATL, que inició actividades en junio de 2003, a mayo de 2006 había recibido 77 solicitudes de apoyo traducidas en trabajos de gran importancia legislativa como estudios de antecedentes, análisis de temas legislativos y anteproyectos de ley. Por su parte, la OAC abrió sus puertas

en el mes de octubre de 2003 y a mayo de 2006 ha atendido alrededor de 20.893 ciudadanos que en su mayoría buscan información y solicitan apoyo a inquietudes específicas.²

Dado el éxito del proyecto piloto, un grupo de congresistas, entre los que se encuentran Claudia Blum, Rafael Pardo, Luis Alfredo Ramos y Rodrigo Rivera decidieron radicar en la Comisión Primera del Senado un proyecto de **ley orgánica** que pretende adicionar a la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) varios artículos que reglamentan la Comisión Especial de Modernización del Congreso, la UATL y la OAC del Congreso.

Por ahora la iniciativa se encuentra pendiente de primer debate en la Comisión Primera del Senado. Esperamos que para la próxima legislatura los parlamentarios que continúan en el Congreso y aquellos que por primera vez llegan a él, sean conscientes de la importancia de tener un legislativo que responda a las demandas de información y asesoría por parte de la ciudadanía, que esté a la vanguardia en materia de comunicación y tecnologías de la información, y que sea "capaz de responder de manera efectiva, eficaz y eficiente a las exigencias de la democracia."³

1 Página institucional de la Cámara de Representantes. www.camararep.gov.co

2 Oficina de Atención Ciudadana y Unidad de Asistencia Técnica Legislativa.

3 Proyecto de ley orgánica N° 163 de 2005. Artículo 1º.

Los grandes temas del Proyecto

El proyecto de ley orgánica "Por el cual se adiciona la ley 5ª de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República", está concebido en el marco del Plan de Modernización y del Programa de Fortalecimiento del Congreso de la República, que busca convertir el Congreso colombiano en una institución altamente técnica y participativa.

1

La Comisión Especial de Modernización del Congreso de la República

- El proyecto de ley reglamenta la **Comisión Especial** de Modernización del Congreso encargada de estipular las directrices que orientarán el trabajo de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa (UATL) y la Unidad de Atención Ciudadana (UAC) que también son reglamentadas en esta iniciativa. Estas últimas serán las encargadas de ejecutar las acciones para que la actividad legislativa en el país esté a la vanguardia de las exigencias técnicas y de comunicación de la actualidad, y para que le dé la importancia necesaria a temas como la rendición de cuentas a la ciudadanía.



- La Comisión estará integrada por cuatro Representantes a la Cámara y cuatro Senadores de la República, elegidos por la plenaria de la respectiva cámara legislativa dentro de los 15 días siguientes a la iniciación del cuatrienio constitucional, para un período de cuatro años.
- En la Comisión deberán tener representación todas las **bancadas** así como las minorías. Estas tendrán participación en la conformación de la Comisión a través de la bancada mayoritaria entre las minoritarias.
- El Presidente del Senado de la República será el Presidente de la Comisión y el Presidente de la Cámara de Representantes, el Vicepresidente de la misma. El

Secretario General del Senado es el Secretario de la Comisión y a falta de éste asumirá el cargo el Secretario General de la Cámara de Representantes.

Funciones de la Comisión Especial de Modernización

- Incentivar procesos de modernización en forma progresiva, integral y permanente dentro de la institución legislativa.
- Brindar apoyo a las Mesas Directivas de las cámaras legislativas en la planificación, implementación y monitoreo de los procesos de modernización que se inicien.
- Garantizar la continuidad de los planes que se ejecuten en el marco del Plan de Modernización del Congreso, con una perspectiva de fortalecimiento institucional.
- Coordinar, orientar y vigilar, a través de su Secretario, el funcionamiento de las Unidades de la Comisión de Modernización.
- Servir de enlace y coordinar los apoyos de la cooperación internacional hacia el Congreso de la República.

2

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República

- Actualmente los congresistas cuentan con una asesoría técnica política ejercida por las **Unidades de Trabajo Legislativo** compuestas por un grupo operativo de

profesionales de confianza del parlamentario. Sin embargo, el proyecto de ley considera necesario ofrecer una asesoría técnica institucional como elemento clave para aportar elementos técnicos que sirvan al legislador para tomar decisiones. La capacidad de establecer un aparato interno eficaz, capaz de investigar y obtener información autónoma, no sujeta al arbitrio del Ejecutivo, es decisiva para cumplir el papel constitucional del legislativo.

- El proyecto de ley reglamenta la UATL la cual pretende promover una alianza estratégica con la comunidad académica del país para que ésta pueda hacer aportes al proceso legislativo, con miras a fortalecer el ordenamiento jurídico colombiano, con el objetivo de brindar servicios de investigación jurídica y asesoría técnica legislativa de la más alta calidad a todas comisiones legislativas y bancadas del Congreso, propiciando de la misma manera la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración de las leyes.

Funciones de la UATL

- Fortalecer los proyectos de ley presentados por el Congreso con el insumo oportuno de la sociedad civil.
- Crear e institucionalizar la función de apoyo técnico legislativo en el Congreso de la República.
- Establecer un vínculo constante entre el Congreso y la comunidad intelectual colombiana.
- Establecer, con las universidades nacionales, un programa de pasantías legislativas.

Estructura Organizacional:

Clientes	Comisiones legislativas y bancadas congresionales.
Consejo Técnico	Es el encargado de velar por la calidad y objetividad de los estudios de antecedentes, análisis legislativos y anteproyectos de ley que realice la UATL. Conformado por los Secretarios Generales de la Cámara y el Senado, el Subdirector de ARD, el Coordinador de la UATL, el Jefe de la Biblioteca del Congreso, el Jefe de la Sección de Leyes y Relatoría del Congreso y los secretarios de las comisiones, entre otros.
Mentores(as)	Profesionales de gran experiencia académica, docente y legislativa que dirigen la elaboración de los trabajos elaborados por la UATL, delimitan los temas y alcances de los mismos, y establecen los parámetros de las investigaciones para garantizar la calidad técnica de los estudios solicitados por las comisiones o las bancadas.
Coordinador(a) de la UATL	Planifica, organiza y coordina las actividades de la Unidad para cumplir con el buen desarrollo y la calidad de los trabajos que sean elaborados por ésta.
Pasantes Universitarios	Estudiantes de últimos semestres de distintas universidades nacionales y extranjeras que colaboran en la Unidad en labores asignadas por el coordinador.

3

La Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso de la República

El proyecto de ley reglamenta la UAC con el propósito fundamental de promover la activa participación de los ciudadanos colombianos en el desarrollo de las políticas públicas del país. Entre los objetivos específicos que la iniciativa le ha encargado desarrollar a la UAC están:

- Estimular y canalizar opiniones y comentarios de los ciudadanos, facilitando una respuesta oportuna.
- Recibir, encauzar y gestionar casos particulares de individuos y grupos ante agencias públicas e instituciones del Estado.
- Difundir información acerca del Congreso, los congresistas y el proceso legislativo.
- Apoyar el desarrollo de la Línea Directa al Congreso.
- Proporcionar información sobre legislación, foros, audiencias públicas, reuniones de comisión y otros eventos.
- Dinamizar e impulsar el uso de la página Web de las Cámaras dando respuesta oportuna y efectiva a quienes escriban a través de este medio.

Adicionalmente, la UAC ofrecerá los siguientes servicios específicos:

- Brindará información general sobre el Congreso, los congresistas, el trámite legislativo, los proyectos de acto legislativo y de ley en curso, y sobre las leyes en general.

- Canalizará las opiniones de la población a los congresistas y a los diferentes órganos del Congreso.
- Atenderá inquietudes de la ciudadanía y las encausará a las instituciones del Estado correspondientes.
- Estará a cargo del programa de "Puertas Abiertas y Visitas Guiadas" en las instalaciones Congreso que permitirá a los ciudadanos, y especialmente a estudiantes de escuelas, colegios y universidades, visitar el Congreso y conocer su historia, arquitectura, arte, funciones, y su importancia para el sistema democrático del país.
- Facilitará el desarrollo de audiencias públicas y foros, en coordinación con las comisiones constitucionales y los congresistas, con el fin de que la ciudadanía pueda tener una mayor participación en el proceso legislativo.

Mecanismos de acceso a los servicios de la UAC

- **Atención Personalizada:** La atención se brinda en el Convento Santa Clara, calle 9 N° 8-92 primer piso. En dicho lugar la Unidad atiende a los interesados de 9:00 a.m. a 5:00 p.m.
- **Línea Gratuita:** Por medio de la línea gratuita (01-8000 122512) desde cualquier parte del país los ciudadanos pueden comunicarse con la Unidad y ser atendidos de 9:00 a.m. a 5:00 p.m. También la Unidad da respuesta a aquellas solicitudes que se envíen al fax (01) 3826112.
- **Página Web o correo electrónico:** A través de las páginas web de ambas cámaras del Congreso (www.senado.gov.co - www.camararep.gov.co) los ciudadanos pueden acercarse a la Unidad, como también por medio del correo electrónico de la Unidad atencionciudadana@congreso.gov.co.

Estructura Organizacional:

Clientes	Ciudadanos, ONG, partidos políticos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, cooperativas, sindicatos, instituciones del Estado, y el mismo Congreso, entre otros.
Coordinador(a) de la UATL	Planifica, organiza y responde por el funcionamiento de la Unidad y la creación y ejecución de estrategias que permitan fortalecer la relación del Congreso de la República con los sectores interesados en acercarse a la institución legislativa.
Personal de La Unidad de Atención Ciudadana	Asesora a los ciudadanos en las materias que son competencia de la Unidad.
Personal de la Línea Directa al Congreso	Atiende a los ciudadanos que se acerquen o comuniquen con la UAC por cualquiera de los mecanismos de consulta que ella ofrece.
Pasantes Universitarios voluntarios que apoyarán el trabajo a realizarse	Estudiantes de últimos semestres de distintas universidades nacionales y extranjeras que colaboran en la Unidad en labores asignadas por el Coordinador.

ABC del proyecto

■ **ARD:** ONG internacional que se encarga de orientar recursos de ayuda de los Estados Unidos, planeando, diseñando y evaluando proyectos en cinco áreas de servicio: gobierno y desarrollo institucional; recursos naturales y ambiente; agricultura y desarrollo rural; infraestructura, especialmente abastecimiento de agua, saneamiento y salud ambiental; y gerencia de la información y del conocimiento.¹

■ **Bancada:** Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación. Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada.²

■ **Comisiones Especiales:** Compuestas por senadores y representantes en forma

conjunta. Dentro de este tipo de comisiones se encuentran: las comisiones adscritas a organismos nacionales o internacionales que tengan un carácter decisorio o asesor; las comisiones especiales de seguimiento o vigilancia a los organismos de control público, a los organismos electorales y vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial; y la Comisión de Crédito Público que es la encargada de presentar informes o correctivos sobre las operaciones de crédito externo que adelante el gobierno.³

■ **Ley Orgánica:** Su objetivo primordial es organizar y determinar la misión y estructura de las entidades de carácter estatal. Por medio de estas leyes se establecen los reglamentos del Congreso, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas, ley de apropiaciones y

del plan de desarrollo. Así mismo establece la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

■ **Unidad de Trabajo Legislativo:** unidad de trabajo con el que cuenta cada Congresista para el logro de una eficiente labor legislativa. Está integrada por no más de diez (10) empleados y/o contratistas, por cada Congresista.⁴

1 Página institucional de ARD. <http://www.ardinc.com>

2 Ley 974 de 2005. Artículo 1º.

3 Página institucional del Senado de la República. http://abc.senado.gov.co/prontus_senado/site/artic/20050717/pags/20050717184649.html#comce

4 Ley 5ª de 1992. Artículo 388.

Estudios realizados por la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa y la Unidad de Asistencia Ciudadana durante el periodo 2003 - 2006

Los siguientes son algunos de los estudios de antecedentes legislativos elaborados por la UATL desde su creación.

- ◆ Proyecto de Ley "Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso" (crea el sistema de bancadas, modifica los debates y el orden del día).
- ◆ Financiación de campañas electorales.
- ◆ Proyecto de Ley N° 181 de 2004, Senado, sobre Control Fiscal.
- ◆ Reelección presidencial inmediata. Ley estatutaria.
- ◆ Análisis comparativo de la legislación latinoamericana sobre estatutos o leyes orgánicas de presupuesto.
- ◆ Anteproyecto de Ley sobre "viabilidad técnica y jurídica para establecer una distribución mas equitativa de las Regalías entre los departamentos del país".

Fuente: Unidad de Asistencia Técnica Legislativa.

El Trabajo de la Unidad de Atención Ciudadana durante el periodo 2003-2006						
	Atención personalizada	Línea Directa	Página Web	Correo Electrónico	Fax	Total
1. Número de Contactos						
Personas Individuales	6.833	10.593	1.576	1.881	10	20.893
Grupos Organizados	200	980	26	53	3	1.172
Total	7.033	11.483	1.602	1.934	13	22.065
2. Procedencia						
Distrito Capital	6.826	8.102	481	646	2	16.057
Departamentos	201	3.368	859	762	11	5.201
Internacional	5	6	96	166		273
Sin Definir	1	7	166	360		534
Total	7.333	11.483	1.602	1.934	13	22.065
3. Tipo de Servicio						
Información	6.697	10.775	1.338	1.499	7	20.136
Opiniones y Sugerencias	30	210	246	376	2	864
Solicitud de Apoyo	306	498	18	59	4	885
Total	7.033	11.483	1.602	1.934	13	22.065
4. Estado del Asunto						
En trámite	18	29	18	23		88
Finalizado	7.015	11.454	1.584	1.911	13	21.977
Total	7.033	11.483	1.602	1.934	13	22.065
5. Género						
Femenino						8.601
Masculino						12.292
Total						20.893

Fuente: Unidad de Atención Ciudadana.

Congresos en América Latina que han emprendido planes de modernización

En los últimos años los Congresos de algunos países centroamericanos han emprendido procesos de modernización legislativa con el objeto de transformarse y convertirse en instituciones altamente técnicas, abiertas a la sociedad, en las cuales se estimule la discusión y el consenso y se genere credibilidad frente a la ciudadanía.

	Programa y/o Proyecto	Fortalecimiento de la Función Legislativa y del Sistema de Asesoría Legislativa	Fortalecimiento de la Función de Representación y el Sistema de Relaciones con la Sociedad Civil	Fortalecimiento del Sistema de Información Legislativa y de la Informática Parlamentaria	Fortalecimiento del Sistema de Administración Parlamentaria
Costa Rica	"Plan Maestro para el Desarrollo y Modernización de la Asamblea Legislativa"	Se han elaborado algunos manuales de técnica legislativa y guías sobre el lenguaje legislativo. Por otra parte se fortaleció el Departamento de Servicios Técnicos, el cual es hoy en día, instancia de consulta técnica obligatoria para la elaboración de cualquier proyecto de ley.	El Sistema de Asesoría Legislativa ha logrado aumentar la comunicación con los ciudadanos, transmitiendo a los legisladores sus inquietudes para que sean tenidas en cuenta en el proceso de formulación de las leyes.	Se han creado herramientas informáticas para permitir a la ciudadanía interactuar con los legisladores, y se creó la página Web.	Se reorganizó el sistema interno de asesoría técnica con el fin de mejorar la eficiencia en la actividad de los legisladores y de las comisiones legislativas y los partidos políticos que tienen representación en la Asamblea Legislativa.
Guatemala	"Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad"	Se reformó la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y se han elaborado algunos manuales y guías sobre técnica legislativa y procedimientos parlamentarios.	En el 2005 fue creada la Oficina de Atención Ciudadana y el Departamento de Comunicación Social del Congreso.	El avance más significativo en esta materia lo constituye el diseño del nuevo portal del Congreso, el cual desarrolla mecanismos de vinculación e interacción entre el Congreso y la sociedad.	Está en marcha la creación de un programa integral de capacitación profesional técnica y administrativa para los funcionarios del Congreso, con el objeto de que éstos desempeñen sus funciones en forma eficiente.

Fuente: Organización de Los Estados Americanos, Subsecretaría de Asuntos Políticos "Balance de la modernización legislativa en Centroamérica y República Dominicana" en http://www.sap.oas.org/events/2006/dominican_rep/docs/wkp_balance_mod_leg_06_spa.pdf

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección General del Proyecto Marcela Prieto Botero • Coordinadora General del Proyecto Juliana Bejarano
- Edición General Gina Romero • Asistente de Investigación Juan Pablo Guerrero • Diagramación Victoria Eugenia Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 N° 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.

Tel: (571) 2183858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org