

PROYECTO DE LEY ____ DE 2018

“Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos.”

El Congreso de la República de Colombia

Decreta

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la publicación de la declaración de bienes y patrimonio, el registro de conflictos de interés y la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios de los servidores públicos electos mediante voto popular, los Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, los Ministros, los Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, los Secretarios de Despacho de las entidades territoriales, contralores departamentales y municipales, procuradores delegados y los magistrados de tribunal, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo.

Artículo 2°. Las declaración juramentada de bienes y patrimonio, el registro de conflictos de interés, así como la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios de los servidores públicos electos mediante voto popular, los Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, los Ministros, los Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, los Secretarios de Despacho de las entidades territoriales, contralores departamentales y municipales, procuradores delegados y los magistrados de tribunal, son documentos de naturaleza pública y deberán publicarse en el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público (SIGEP).

Excepto los datos sensibles de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 1266 de 2008 que regula las disposiciones generales del hábeas data sobre el manejo de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios; y la Ley 1581 de 2012 sobre protección general de datos personales, en lo que corresponda a su ámbito de aplicación o en los eventos cuya circulación, puede presentar un riesgo para la seguridad del servidor público.

Parágrafo. Dentro de las investigaciones penales y disciplinarias, así como en los procesos de extinción de dominio adelantados por la autoridad competente, se tendrán en cuenta las declaraciones a las que se refiere la presente ley para efectos de constituir un indicio.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 13° de la Ley 190 de 1995 el cual quedará así:

C. Declaración de Bienes, Rentas y Registro de Conflictos de Interés.

Artículo 13°.- Será requisito para la posesión y para el desempeño del cargo las declaraciones bajo juramento del nombrado, donde conste la identificación detallada de sus bienes y patrimonio, la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, así como el registro de los conflictos de interés. Tal información deberá ser actualizada cada año durante el tiempo que ejerza funciones públicas y, en todo caso, al momento de su retiro.

Artículo 4°. Los servidores públicos electos mediante por voto popular, los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la

Judicatura, del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, los Ministros, los Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, los Secretarios de Despacho de las entidades territoriales, contralores departamentales y municipales, procuradores delegados y los magistrados de tribunal, deberán cargar una copia digital de las declaraciones de bienes, rentas y registros de conflictos de interés en el perfil de cada uno de los servidores públicos mencionados en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).

Parágrafo. El Departamento Administrativo de Función Pública deberá habilitar el acceso al SIGEP a las entidades públicas que actualmente no reportan información en este sistema para los efectos de cargar las declaraciones respectivas de las que trata la presente ley.

Artículo 5º: Vigencia. La presente ley rige después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY ____ DE 2018

“Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos.”

1. Introducción.

El presente proyecto de ley busca incentivar los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y conflicto de interés de los funcionarios públicos y particulares con funciones públicas.

2. Objeto.

El presente proyecto de ley tiene un objetivo:

(i) Incentivar la participación y el control social ciudadano contra la comisión de conductas de corrupción al poner a disposición de la ciudadanía la información para contrastar posibles irregularidades en la gestión de recursos públicos para beneficio privado. De esta manera se incentiva la publicidad y transparencia en la información de los patrimonios de los funcionarios públicos y particulares con funciones públicas.

3. Motivos que sustentan la propuesta.

(i) Para incentivar la participación y control ciudadano:

3.1 Publicación obligatoria de las declaración juramentada de bienes, patrimonios, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés.

Publicar las declaraciones de renta, de bienes y patrimonios y conflictos de interés de los miembros de las corporaciones públicas y los demás funcionarios públicos o particulares con funciones públicas favorece el correcto cumplimiento de los deberes contemplados en la constitución y los reglamentos debido a que la publicidad de los actos incentiva el correcto cumplimiento de sus funciones mediante el poder coercitivo de la sanción social para quien incumple. El hecho de que las declaraciones de las que trata el proyecto tengan un acceso limitado restringe el derecho de la ciudadanía a ejercer control social y facilita la comisión de conductas relacionadas con corrupción.

Una muestra de lo anterior se da en el cumplimiento del deber que tiene cada congresista de presentar una declaración de patrimonio y bienes, distinta a la declaración de renta. Según el marco legal vigente, todos los congresistas tienen el deber de presentar al momento de su posesión una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos, sin embargo, en la práctica esta no es pública lo que ocasiona que sea prácticamente inaccesible. Una medición realizada en 2013, publicada en Congreso Visible, encontró que 45 senadores no cumplían a cabalidad con este deber, “ya sea porque no publican su declaración juramentada de bienes o ya sea porque omiten información relevante”.¹

El caso contrario sucede en Argentina, donde se adoptó un instrumento en el que los funcionarios presenten su declaración de manera pública, el cual, al estar sometida al escrutinio ciudadano, hizo que

¹ ¿Por qué es importante que los congresistas publiquen la declaración juramentada de bienes? A propósito del Senado colombiano Publicado en www.congresivisible.org por Por Juan David Velasco

la presentación de estas declaraciones aumentará de un 67% a un 96%.² Esto deja ver que adoptar un mecanismo público para el cumplimiento de deberes como la presentación de declaraciones de bienes abre la puerta a la sanción social como una herramienta para el cumplimiento de las funciones de los cuerpos colegiados de elección popular.

3.2 Colombia ha asumido obligaciones internacionales de avanzar en materia de transparencia de los cuerpos colegiados.

La Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, lanzada en el año 2012³, propone principios generales para el reconocimiento de la propiedad pública de la información parlamentaria, la promoción de la cultura de la transparencia a través de la legislación, la inclusión de los ciudadanos y de la sociedad civil en los procesos legislativos y la promoción desde los cuerpos legislativos del monitoreo parlamentario eficaz. Desde su lanzamiento, la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria ha sido aprobada oficialmente por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) de la Asamblea Parlamentaria, la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA) y la Primera Cumbre de Presidentes Legislativos de las Américas, organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA)⁴ con la participación de los Presidentes, Vicepresidentes, miembros y representantes acreditados de los Poderes Legislativos de Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay; el Congreso Colombiano estuvo representado por el Senador Conservador Jorge Pedraza. En el año 2012, también se expidió la Declaración de Santiago en materia de transparencia legislativa, esta contó con la participación de los Senadores Jorge Pedraza, del Partido Conservador, y Juan Manuel Galán, del Partido Liberal, en representación del Congreso de Colombia. En ella se exhorta a los parlamentos de los países participantes a adoptar medidas que favorezcan la rendición de cuentas en cuerpos colegiados de elección popular de la región y se destaca "el papel central que desempeñan la transparencia, la accesibilidad y la integridad parlamentaria, tanto en el combate contra la corrupción, como en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de nuestros Estados"⁵

En el mismo sentido, recientemente se publicó la declaración del Parlamento Latinoamericano - Partlatino. En este instrumento se expuso la importancia que le dan los países partes a "Alentar procesos apertura de las legislaturas de la región en colaboración con grupos de la sociedad civil, tecnólogos y ciudadanos a fin de mejorar la capacidad de los parlamentos en la era digital" Por su parte la OCDE analizó la situación actual de Colombia en cuanto a su normatividad y prácticas relacionadas con el buen gobierno y profirió recomendaciones puntuales en la materia. En su análisis destacó la importancia de la transparencia como prerrequisito habilitador para involucrar a los ciudadanos en la gestión de los cuerpos colegiados de elección popular y la necesidad de asumir esfuerzos explícitos para contrarrestar la cultura del secreto. Específicamente, le recomendó al Estado colombiano: "Continuar y reforzar los esfuerzos para fomentar las instituciones transparentes en el gobierno, mejorando su facilidad de uso y su accesibilidad, impulsando al mismo tiempo una mayor apertura más allá del Poder Ejecutivo, particularmente en el Congreso"⁶

3.3 La naturaleza pública de las declaraciones contribuye con el control ciudadano.

Uno de los principales problemas que se pretenden solucionar con el presente proyecto de ley es la naturaleza no pública de las declaración juramentada de bienes y patrimonio, la declaración de conflictos de interés, y la declaración del impuesto a la renta y complementarios. Este hecho presenta un obstáculo claro para la transparencia y el control ciudadano. En ese orden de ideas, el proyecto plantea cambiar la naturaleza de las mismas, y dar desarrollo concreto a las disposiciones contenidas en la Constitución.

² Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative Ruxandra Burdescu Gary J. Reid Stuart Gilman Stephanie Trapnell. World Bank. The United Nations Office of Drugs and Crimes (UNODC)

³ Declaración de Transparencia Parlamentaria 15 de septiembre del 2012

⁴ Declaración de Lima. 18 de julio de 2014. Primer Encuentro Interamericano de Presidentes de Poderes Legislativos

⁵ Declaración de Transparencia Parlamentaria 15 de septiembre del 2012.

⁶ Traducción de: OCDE (2013) Colombia: Implementing Good Governance. DOI:10.1787/9789264202177-en

Las declaraciones juramentada de bienes y patrimonio, la declaración de conflictos de interés, y la declaración del impuesto a la renta y complementarios de los funcionarios públicos que se consagran en el articulado se reconozcan como de naturaleza pública, para que todos los ciudadanos puedan acceder a ellas. Es importante manifestar que no todas las declaraciones del impuesto a la renta y complementarios serán documentos públicos, únicamente serán documentos públicos las declaraciones de los funcionarios y particulares con funciones públicas, quienes tendrán la obligación de publicarlas. Igualmente la información que está contenida en esas declaraciones deberán respetar las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008.

Todas las declaraciones deberán ser presentadas al momento de la posesión, así como anualmente durante el período que dure su cargo, ante las unidades de personal correspondiente de la entidad respectiva, así como enviar una copia digital para la Contraloría General de la República para su publicación en el Sistema Unificado de Declaraciones.

Este tipo de medidas permite que los ciudadanos se empoderen, el recurso a la participación ciudadana como una estrategia de lucha contra la corrupción por parte de los gobiernos, puede verse justificado en un amplio rango de argumentos y materializado en los más diversos mecanismos de participación, con lo cual se hace evidente que no existe una única vía para involucrar a la ciudadanía, ni una única vía para enfrentar la corrupción en general. No obstante, en general, es innegable la importancia de la participación ciudadana en las actividades gubernamentales, y particularmente en las campañas de lucha anticorrupción.

3.4 El proyecto de ley establece obligaciones puntuales para los funcionarios públicos y los particulares con funciones públicas:

Con el presente proyecto de ley se establece deberes puntuales para los funcionarios electos por voto popular que están regulados a nivel de ley, por considerarlos de especial importancia. De esta manera, se fortalece las normas que sustentan la publicación y presentación de las declaraciones de bienes y patrimonio, conflicto de interés y renta. Una de las disposiciones más importantes que consagra el proyecto es una nueva causal de inhabilidad sobreviniente por no presentar las declaraciones, con el propósito de fortalecer la participación de los ciudadanos.

En resumen la propuesta implica que se publiquen la declaración de renta de los funcionarios electos mediante voto popular, los funcionarios públicos en cargos directivos y particulares con funciones públicas.

Esta obligación tendrá dos consecuencias principales:

- La publicación de la declaración de bienes, patrimonios, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés será un requisito para la posesión del cargo.
- Una nueva causal de inhabilidad sobreviniente por no presentar la declaración juramentada de bienes, patrimonios, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés.

Una de las consecuencias más relevantes del presente proyecto de ley, la cual se deriva de consagrar deberes específicos en los funcionarios de elección popular es la nueva causal de inhabilidad por no presentar la declaración juramentada de bienes, patrimonios, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés en los tiempos que están estipulados.

Es importante aclarar que las declaraciones contenidas en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 190 de 1995 en la legislación actual no es la misma que la declaración de renta. Por ese motivo, se considera relevante establecer unas modificaciones puntuales que han sido bloqueadas en el Congreso en otras oportunidades.

3.5 Bloqueo normativo para discutir la propuesta por medio de los mecanismos constitucionales ordinarios:

Como sucede con la rendición de cuentas de parte del Congreso de la República, la publicación de las declaraciones de ingresos y rentas de los congresistas ha sido bloqueada en distintas ocasiones por parte del Congreso de la República. Como se mencionó anteriormente, el día 25 de marzo de 2015 fue radicado el Proyecto de ley número 147 del 2015, el cual tuvo por objeto contribuir a la transparencia legislativa, e incluía entre otras medidas la publicación como información de interés público de los Congresistas, entre ella las declaraciones de rentas de los Congresistas.

El anterior proyecto fue archivado el 21 de julio del 2016 por tránsito de legislatura de conformidad con el artículo Art 190 Ley 5 de 1992, es decir por no haber sido debatido en el tiempo reglamentario. Con posterioridad a la negación de este proyecto, el día 26 de julio se radicó nuevamente el proyecto 225 de 2016 Cámara, un proyecto que incluía medidas para la transparencia del Congreso de la República como la publicación de declaraciones de renta, este fue archivado en primer debate debido a su negación por parte de la Comisión primera de Cámara, el 13 de septiembre del 2016. Finalmente, el día 20 de septiembre de 2016, se presentó nuevamente el proyecto y el día 4 de noviembre fue publicada la ponencia de primer debate, a la fecha no ha tenido primer debate.

El proceso expuesto demuestra que la adopción de medidas en pro de la transparencia del Congreso genera una especial resistencia por parte de los miembros del Congreso de la República debido a que limita su accionar e impone cargas relacionadas con las responsabilidades de su cargo, esta situación justifica la adopción de un mecanismo que obligue al Congreso a cumplir y promover prácticas de transparencia legislativa, entre ellas, la obligación de hacer públicas las declaraciones de renta de todos los Congresistas.