

PARTE II

Pilares institucionales del Sistema Nacional de Integridad

Capítulos

6. El Legislativo	59
7. La función del Ejecutivo	67
8. Una Rama Judicial independiente	75
9. La Contraloría General de la República	85
10. El Ministerio Público	93
11. El servicio público	99
12. Entidades territoriales - El municipio	107
13. Medios de comunicación independientes y libres	115
14. La sociedad civil	125
15. El sector privado	133
16. Actores y mecanismos internacionales	147

El Legislativo

Quienes dicen que los pueblos de nuestros días se entregan al robo y a vicios similares, podrán observar que todo se debe a que sus gobernantes se comportan de igual manera.

Nicolás Maquiavelo, Discursos, III (29)

Un Legislativo electo es el pilar fundamental de cualquier sistema de integridad basado en la rendición de cuentas democrática. Su tarea, en pocas palabras, es expresar la voluntad soberana del pueblo a través de sus representantes electos, quienes, en nombre de éste, exigen día a día cuentas al Ejecutivo. La manera como se obtiene el mandato es esencial para la legitimidad y para que los ciudadanos y los gobiernos extranjeros estén dispuestos a aceptar a los gobernantes.

Como guardián, regulador y representante, el parlamento moderno está en el centro de la lucha para lograr y mantener un buen gobierno y combatir la corrupción. Para cumplir su función con eficacia, debe estar conformado por individuos íntegros. Si se piensa que está compuesto por pillos que han pagado, sobornado, engañado y manipulado para obtener el poder en pos de un interés propio y carente de un compromiso real por servir al público, el Legislativo pierde el respeto que de otra manera hubiera podido merecer y aunque desee hacerlo, se vuelve incapaz de alentar el buen gobierno y de reducir la corrupción.

Los parlamentos o congresos electos son la esencia de la democracia. Ésta, en sí misma, es una oportunidad para controlar la corrupción sistémica al sacar a la luz las actividades de los funcionarios para su escrutinio y llamado a cuentas. Se ha planteado que las democracias, en mayor medida que otros sistemas políticos, son más capaces de impedir la corrupción a través de contrapesos institucionalizados y de otros mecanismos válidos de exigencia de cuentas, reduciendo la confidencialidad, los monopolios y la discrecionalidad; sin embargo, no garantizan un gobierno honrado y limpio ni eliminan totalmente la corrupción. Sólo pueden reducir su alcance, importancia y poder de penetración¹. Es, por tanto, importante establecer desde un principio las reglas básicas necesarias para contar con un legislativo que goce de autoridad moral.

La Constitución Política colombiana establece que el Congreso de la República se compone de dos Cámaras: el Senado, conformado por 102 miembros, de los cuales 100 son elegidos por circunscripción nacional y 2 por circunscripción indígena especial; y la Cámara de Representantes, integrada por 166 miembros elegidos por circunscripciones territoriales y por circunscripciones especiales². Los congresistas, quienes se reúnen en sesiones ordinarias durante dos períodos por año, son elegidos popularmente en elecciones directas para períodos de cuatro años.

Al Congreso le corresponde reformar la Constitución; hacer las leyes; ejercer control político sobre el gobierno y la administración; adelantar los procesos contra los altos dignatarios del

1 Tampoco respetan las leyes que ellos mismos aprueban y que, argumentan, son para erradicar el soborno. Por ejemplo, el escándalo Kohl en Alemania involucró el incumplimiento descarado por el ex canciller, de las leyes que él mismo había propuesto al Parlamento (Reuters, 26 de enero de 2000).

2 La ley 649 de 2001 estableció la elección de 2 representantes por las comunidades negras, 1 por las comunidades indígenas, 1 por las minorías políticas y 1 por los colombianos residentes en el exterior.

Estado³, imponiendo, el Senado, sanciones cuando se trate de conductas cometidas en ejercicio de las funciones o de indignidad y dando traslado a la Corte Suprema de Justicia si se trata de delitos comunes; proveer los empleos creados por la ley para su funcionamiento y celebrar los contratos que sean necesarios con la misma finalidad. Además, designa o interviene en la elección de altos funcionarios del Poder Judicial y de los órganos de control.

En materia de control político, cada cámara puede solicitar al gobierno los informes que necesite sobre sus actividades y citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deben hacerse anticipadamente y formularse en cuestionario escrito. Si los ministros no concurren sin causa justificada, la respectiva cámara puede proponer la moción de censura. Ésta también puede proponerse por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo ministerial.

En este caso, la censura debe ser propuesta por lo menos por la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara y su aprobación requiere la mayoría absoluta de los integrantes. Una vez aprobada, el ministro queda separado de su cargo.

Aunque la citación de los ministros al Congreso es muy frecuente –llegándose, incluso, a abusar del mecanismo–, en 10 años de vigencia de la Constitución, nunca se ha aplicado la moción de censura. Ello es un reflejo de la debilidad real del Congreso frente a su tarea de ejercer control político; pero es, sobre todo, una evidencia de la indebida forma de relación que existe entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Colombia⁴.

La Comisión Legal de Cuentas

Una de las comisiones permanentes más importantes del Congreso de la República es la Comisión Legal de Cuentas. El requisito de que el Legislativo deba aprobar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo es la base de la vigilancia parlamentaria y le otorga el derecho de llamarlo a cuentas para comprobar el empleo adecuado de los fondos. Esta función la desempeña dicha comisión, a la cual el Contralor General de la República remite, para su examen y observaciones, el Informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

La vigilancia eficaz representa un reto para esta comisión, debido a que generalmente requiere información detallada sobre las actividades del gobierno, que ni el Ejecutivo ni los servidores públicos están siempre dispuestos a revelar.

Lo ideal sería que el presidente de la comisión fuera un miembro nombrado por la oposición o que al menos sea un miembro con opinión y voluntad independientes.

El error de no separar los "poderes" Legislativo y Ejecutivo

Una debilidad importante del Sistema de Integridad en Colombia –como en muchos otros países– consiste en que los congresistas electos tienen demasiado poder. Su papel no se limita a dictar leyes, aprobar el presupuesto y asegurarse de que los recursos asignados se empleen correctamente,

3 Presidente de la República; Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura; Fiscal General de la Nación.

4 Estudio de caso sobre el Sistema Nacional de Integridad. Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá, 2001. Cuaderno No. 4.

como lo indicaría el principio de separación de los poderes, sino que, cada una de las cámaras tiene competencias de naturaleza administrativa sustentadas en la autonomía presupuestal y administrativa que le otorgan las normas vigentes, como son nombrar y administrar el personal y celebrar los contratos que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Esto significa que los congresistas están real y activamente interesados en el otorgamiento de contratos y en el empleo de los fondos públicos. Con esta confusión de funciones el "policía" puede convertirse en "ladrón", la corrupción se encona y el cinismo público abunda. Cuando existe una separación clara de funciones y los legisladores se limitan a las tareas de hacer leyes y pedir cuentas, los escándalos son menos comunes.

Los problemas surgen, también, cuando los grupos de interés traten de asegurar que los marcos jurídicos sean de su agrado en detrimento del interés general.

En Colombia, en el primer semestre del año 2000, fueron detenidos y despojados por el Consejo de Estado de su investidura parlamentaria cinco congresistas, entre ellos los integrantes de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, pues la Fiscalía General de la Nación comprobó que entre el 28 y el 31 de diciembre de 1999 se habían celebrado contratos irregulares por valor superior a 6.500 millones de pesos. Este irregular hecho llevó a que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 18 de julio de 2001, decidiera llamar a juicio al presidente de la corporación Armando Pomárico Ramos, y a los miembros de la mesa directiva de esta célula, Octavio Carmona, Juan Ignacio Castrillón, Darío Saravia, Luis Norberto Guerra y Miguel Ángel Flórez. Todos ellos fueron detenidos y despojados de sus investiduras. Pomárico, Castrillón y Cardona deben responder por el delito de concierto para delinquir. A Flórez, Saravia y Guerra se les acusó de celebración indebida de contratos.

En forma similar, por ilicitud en la celebración de contratos de mantenimiento, suministro, obras y prestación de servicios, la Fiscalía General de la Nación vinculó a cinco funcionarios del Senado y a cinco contratistas, dictando en su contra medida de aseguramiento y resolución acusatoria.

Así mismo, la Contraloría General de la República informa que en el período comprendido entre enero de 1999 y diciembre de 2000 profirió fallos de responsabilidad fiscal a miembros de la Cámara de Representantes por valor de 15.888 millones de pesos y que para comienzos de 2001 adelantaba 25 procesos en contra de Representantes⁵.

Adicionalmente, entre el Legislativo y el Ejecutivo colombiano se ha generado un peligroso incesto político en función del cual, para alcanzar mayorías parlamentarias que lo apoyen en sus iniciativas, el gobierno entrega pedazos de Estado a los congresistas, con lo cual les delega en la práctica la posibilidad de escoger a los funcionarios que ocupan las posiciones oficiales y les permite disponer de las partidas destinadas a la contratación oficial –generando graves daños a la integridad nacional– pero garantiza, a cambio, la aprobación de leyes que son de su interés y neutraliza el riesgo de que bloques mayoritarios de parlamentarios aprueben una moción de censura⁶.

Naturaleza de la pérdida de investidura

La Corte debe insistir en que las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético: buscar preservar la dignidad del congresista. Aunque se refieren a conductas que pueden estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan. (...)

Se trata de un juicio y de una sanción que no están necesariamente ligados al proceso penal que, para los respectivos efectos, lleve a cabo la jurisdicción, pues la Constitución exige al congresista, más que a las demás personas, no solamente estar comprometido a no delinquir sino a observar una conducta especialmente pulcra y delicada que, si presenta manchas, así no sean constitutivas de delito, no es la adecuada a la dignidad del cargo ni a la disciplina que su ejercicio demanda.

Corte Constitucional, Sentencia C-247, 1º de junio de 1995.

5 Ibid.

6 Ibid.

Vigilancia de la probidad de los parlamentarios

Una vez electos los congresistas, es necesario exigirles cuentas por el ejercicio del poder. Es esencial prevenir y manejar las situaciones en que pueda haber conflictos de interés y mantener la vigilancia sobre los bienes, ingresos, pasivos e intereses empresariales, tanto de los parlamentarios como de todos los funcionarios.

El régimen colombiano contempla que los congresistas y todos los servidores públicos declaren, al momento de la posesión, el monto de sus bienes y rentas y las actividades privadas, lo cual permite el control del activo y pasivo de cada parlamentario por la ciudadanía. No obstante, los instrumentos existentes no son los idóneos para la divulgación y el monitoreo del patrimonio, y de los activos e ingresos de funcionarios de alto nivel. Esto se debe, entre otras razones, a la reserva que ampara las hojas de vida de los funcionarios; a la situación de inseguridad en el país, lo que genera temores de secuestro; a la regulación sobre un período fiscal muy corto que impide monitorear el verdadero incremento del patrimonio del funcionario que se esconde a través de prácticas como el testaferrato, el lavado de activos, cuentas en el exterior, etc.; a la creación amañada de personas jurídicas bajo las cuales el funcionario esconde su verdadero patrimonio; a la no existencia de un instrumento que permita conocer con cuánto dinero entra a ocupar su cargo un funcionario público y con cuánto dinero se retira de él; y a la inexistencia de un verdadero sistema de información que permita superar los problemas en materia de confiabilidad y sistematización de la misma⁷.

Los congresistas deben poner en conocimiento de la cámara a la cual pertenecen las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. No obstante, la opinión pública tiene la sensación de que estas disposiciones no se aplican cabalmente.

El sistema colombiano, adicionalmente, consagra la responsabilidad penal, civil, disciplinaria y fiscal de los parlamentarios. La primera opera por los delitos cometidos en el ejercicio de la función; para ello se aplican, particularmente, las normas penales que sancionan la conducta de los servidores públicos, correspondiendo la investigación y el juzgamiento a la Corte Suprema de Justicia. La civil, se pone en movimiento cuando se causan daños en el ejercicio de las funciones administrativas o judiciales que competen al Congreso, bien mediante demandas que se dirigen contra el Estado y su agente (en este caso el congresista), bien como resultado de las acciones de repetición como consecuencia de la condena sufrida. La responsabilidad disciplinaria, por su parte, es conocida por la Procuraduría General de la Nación en los casos en que la conducta del parlamentario se aparta de los deberes o incurre en las prohibiciones establecidas por la ley para los servidores públicos. Finalmente, la determinación de responsabilidad fiscal corresponde a la Contraloría General de la República cuando comprueba el detrimento del patrimonio estatal por causa de la actuación del congresista en el manejo y administración de los bienes y recursos puestos a su cuidado.

El Consejo de Estado, máximo tribunal de lo contencioso administrativo, tiene a su cargo la investigación y fallo de ciertas conductas establecidas en la ley⁸ que conducen a la sanción de "pérdida de la investidura", la cual tiene por efecto inhabilitar de por vida al

7 *Ibíd.*

8 Violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y de conflicto de intereses, inasistencia a las sesiones, indebida destinación de dineros públicos, tráfico de influencias, presión sobre quienes

desempeñan funciones públicas para hacer contribuciones a los partidos o movimientos políticos.

9 Estudio de caso sobre el Sistema Nacional de Integridad. Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá, 2001. Cuaderno No. 4.

sancionado para ocupar cargos de elección popular. Entre 1992 y 2001 se presentaron ante el Consejo de Estado 311 denuncias de ciudadanos contra congresistas para pérdida de investidura y se fallaron 35 con su pérdida⁹.

Pérdidas de investidura contra congresistas decretadas por el Consejo de Estado entre 1992 y 2001

Congresista demandado	Causal de pérdida de investidura
1. Samuel Alberto Escrucería Manzi	Violación régimen de inhabilidades
2. Juan Fernando Góngora Arciniegas	Violación régimen de inhabilidades
3. José Ramón Navarro Mojica	Art. 183 C.N.
4. Jairo Jesús Ruiz Medina	Art. 183 C.N.
5. Leovigildo Gutiérrez P.	Violación régimen de incompatibilidades
6. Álvaro Araujo Noguera	Art. 183 C.N.
7. Cesar Pérez García	Art. 183 C.N.
8. Emiro Raúl Pérez Ariza	Violación régimen de inhabilidades
9. Félix Salcedo Baldión	Violación régimen de incompatibilidades
10. Ricaurte Lozada	Violación régimen de incompatibilidades
11. Regina Betancur de Liska	Violación de prohibición a funcionarios públicos de contribuir con partidos, movimientos o candidatos
12. Alfonso Uribe Badillo	Indebida destinación de dineros públicos
13. Gustavo Espinosa Jaramillo	Art. 183 C.N.
14. José Francisco Jattin Safar	Art. 183 C.N.
15. Henry Cubides Olarte	Violación régimen de incompatibilidades
16. Rafael Humberto Alfonso	Art. 183 C.N.
17. Oscar Celio Jiménez Tamayo	Violación régimen conflicto de intereses y Art.183 C.N.
18. Carlos A. Oviedo	Art. 183 C.N. No.1 y Tráfico de influencias
19. Humberto Pava Camelo	Violación régimen de inhabilidades
20. Armando Pomárico Ramos	Indebida destinación de recursos públicos
21. Octavio Mora	Indebida destinación de recursos públicos
22. Luis Norberto Guerra	Indebida destinación de recursos públicos
23. Edgar Perea Arias	Violación régimen de Incompatibilidades
24. Juan Ignacio Castrillón	Indebida destinación de recursos públicos
25. Emilio Martínez Rosales	Indebida destinación de recursos públicos
26. Darío Saravia Gómez	Violación régimen conflicto de intereses
27. Miguel Ángel Flórez	Indebida destinación de recursos públicos
28. Fabio de Jesús Martínez Ríos	Indebida destinación de los recursos públicos y violación de prohibición a funcionarios públicos de contribuir con partidos, movimientos o candidatos
29. Luis Javier Castaño Ochoa	Art. 183 No. 1 C.N. y ley 5/92 (Reg. Congreso)
30. Gentil Escobar Rodríguez	Violación régimen de inhabilidades
31. Luis Alfonso Hoyos Aristizábal	Art. 183 No. 1 C.N. e indebida destinación de recursos públicos
32. Mario Rincón Pérez	Indebida destinación de recursos públicos, tráfico de influencias
33. José Antonio Gómez Hermida	Violación régimen de inhabilidades
34. Ancizar Carrillo	Violación régimen de inhabilidades
35. Franklin Segundo García	Indebida destinación de recursos públicos

Fuente: Consejo de Estado

El Legislativo en el Índice de Integridad 2002

Según los resultados del Índice de Integridad de Transparencia por Colombia 2002, entre 88 entidades públicas evaluadas, la Cámara de Representantes ocupó el último lugar con un puntaje promedio de 16,31 sobre 100 y el Senado de la República el antepenúltimo con 28,81 sobre 100. En la calificación sobre acceso a las páginas web, el Legislativo obtuvo un puntaje de 26,0 sobre 100. En las facilidades para atender quejas y reclamos y obtener información telefónica, el Legislativo obtuvo 0.0 sobre 10, dado que ninguna de las dos cámaras tenía a la fecha del estudio estos servicios de atención al público.

En el componente de transparencia y autonomía Institucional también el Legislativo obtuvo la calificación más baja entre los cuatro poderes: en transparencia, 3,29 sobre 7 y en autonomía institucional 5,63 sobre 7.

En el factor de eficiencia e institucionalidad, en los componentes de controles internos y simplicidad en los procesos, el Legislativo obtuvo las calificaciones más bajas de todos los poderes: 2,99 sobre 7 en controles internos, 3,75 sobre 7 en simplicidad en los procesos, 2,67 sobre 7 en compromiso institucional y 3,42 sobre 7 en incentivos a empleados.

Documento de Resultados 2002. Índice de Integridad de las Entidades Públicas. Corporación Transparencia por Colombia. Véase más información en www.Transparenciacolombia.org.co

A pesar de los mecanismos de control y rendición de cuentas indicados, la percepción generalizada de la opinión es que el Congreso es un espacio de corrupción. Las encuestas realizadas periódicamente para medir la credibilidad de las instituciones muestran reiteradamente la escasa legitimidad de la corporación. El 71% de las personas encuestadas respondieron que consideraban al Congreso de la República como deshonesto¹⁰.

Un debate libre

Un elemento importante de las corporaciones electas democráticamente es que sus miembros pueden hablar y discutir libremente, sin riesgo de ser demandados ante un tribunal por difamación. La Constitución colombiana consagra la inviolabilidad de los congresistas por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio del cargo.

Esta garantía, casi universal, ha permitido que en diversas legislaturas del mundo los escándalos hayan salido a la luz, no a través de los medios de comunicación enérgicos e inquisitivos, sino gracias a algunos legisladores¹¹.

Sin embargo, a veces se abusa de la inmunidad y por ello siempre debe haber opciones para quienes no están involucrados en los debates y no pueden defenderse a sí mismos en casos en que un parlamentario los ataque.

"Destitución" de miembros por parte de los electores

En una era de mayor exigencia de rendición de cuentas, la discusión empieza a girar en torno a si los electores deben tener el derecho a destituir formalmente a los miembros del Congreso, o cuando menos a exigir elecciones extraordinarias cuando los congresistas pierdan la confianza de los votantes. La propuesta anterior ha recibido escaso apoyo de los partidos políticos donde ha sido hecha; ciertamente es posible ver cómo, en ciertos ámbitos, este proceso podría resultar altamente desestabilizador, en especial cuando una administración cuenta con una mayoría débil. Por ahora en Colombia la revocatoria del mandato sólo está prevista respecto de gobernadores y alcaldes por incumplimiento del programa de gobierno presentado al inscribir la candidatura, pero no en relación con los congresistas ni con el Presidente de la República.

10 Estudio de Corrupción, Gobernabilidad y Desempeño Institucional. Vicepresidencia de la República/Banco Mundial 2000.

11 Ejemplo de ello en Colombia son las denuncias hechas por el Representante a la Cámara Antonio Navarro Wolf sobre el beneficio recibido por 161 congresistas y otros ex funcionarios de la rama legislativa —que costaron a los colombianos 2.800 millones de

pesos—, con base en unos decretos expedidos durante la administración Gaviria (1990-1994) que permitieron el pago retroactivo de mesadas pensionales y que amparan toda una serie de irregularidades, como la de recibir desde el año 1992 por concepto de pensión más de la suma permitida. Citado por Ariza Ruiz, Efrén Danilo. "Corrupción" en Colombia, un país por construir, Universidad Nacional de Colombia, junio de 2000, pág. 526.

Revaluación de las prácticas y de los procedimientos parlamentarios

Con el propósito de mejorar la operación y la transparencia del Congreso, han venido surgiendo propuestas como las siguientes, varias de las cuales han sido introducidas en los proyectos de reforma política que se debaten en el país:

- ⊞ La supresión de las funciones administrativas que, hoy por hoy, detentan las cámaras del Congreso y su traslado, junto con los recursos apropiados en el presupuesto nacional, a un organismo independiente, del poder ejecutivo, de manera que se garantice la autonomía presupuestal y administrativa de la Corporación.
- ⊞ La extensión de la carrera administrativa hasta los altos niveles de la administración para evitar la injerencia del Congreso en las nominaciones y el contubernio Poder Legislativo-Poder Ejecutivo resultante de la misma.
- ⊞ La adopción de medidas complementarias que permitan desvincular del cargo, en forma expedita, a los empleados que cumplen funciones de confianza y administración de bienes, en caso de faltas o deficiencia en el ejercicio del empleo.
- ⊞ El fortalecimiento de los partidos políticos y la apertura real del espacio político a nuevas organizaciones.
- ⊞ La financiación estatal de las campañas y el adecuado control y monitoreo de las cuentas de los partidos, de la financiación de las campañas y precampañas electorales y del cumplimiento del tope de los gastos autorizados.
- ⊞ El perfeccionamiento del sistema de control de los bienes, rentas y pasivos de los congresistas y demás servidores públicos.
- ⊞ La eliminación de partidas en el presupuesto de la Nación que permiten la negociación de las iniciativas gubernamentales sometidas a consideración del Congreso, como el desacreditado "Fondo Interministerial"¹².
- ⊞ Los cupos indicativos conocidos como "auxilios parlamentarios", sobre cuyo manejo se han tejido recientemente no pocos rumores desfavorables al Ejecutivo.

Nivel de visibilidad del Congreso

Según los datos del Índice de Integridad de Transparencia por Colombia 2002, en la estadística de visibilidad calculada por el Programa Congreso Visible de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes, el indicador de visibilidad corresponde al número de congresistas registrados en el Programa, incluyendo los reemplazos. Uncongresista visible es aquel que, además de estar registrado, ha entregado de manera voluntaria información personal y sobre su labor legislativa, para que los ciudadanos puedan consultarla.

De acuerdo con las cifras de la página web del Programa (cvisible.uniandes.edu.co), a marzo de 2002, sólo 51 de 205 Senadores (24,8%) y 61 de 316 Representantes a la Cámara (19,3%) estaban registrados como congresistas visibles, cifras alarmantes considerando la responsabilidad de los miembros de esta corporación.

Documento de Resultados 2002. Índice de Integridad de las Entidades Públicas. Corporación Transparencia por Colombia. Véase más información en www.transparenciacolombia.org.co

12 Creado por la ley para cubrir los faltantes de presupuesto de las entidades públicas durante una vigencia en casos de emergencia; ha sido empleado en los últimos tiempos para incrementar innecesariamente el presupuesto del Congreso a cambio de aprobación de leyes que interesan a los gobiernos.

Acceso de la ciudadanía al Legislativo

La marca distintiva de una democracia es el grado en que el legislativo interactúa con la ciudadanía. Si su papel es racionalizar los diversos intereses, es esencial que se otorgue a los titulares de los mismos la posibilidad de mantenerse ampliamente informados sobre las propuestas en consideración y exponer sus casos.

En cumplimiento del mandato constitucional según el cual uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, el Legislativo debe garantizar que la ciudadanía conozca los proyectos de ley que se debaten y su trámite, así como la presencia y audición de los diferentes grupos políticos y sociales interesados en las iniciativas. Las transmisiones por televisión en directo de los principales debates en el Congreso son un avance en esta materia, al igual que el mecanismo de las sesiones públicas, ordenado por la propia Constitución con algunas restricciones relacionadas con temas de seguridad y defensa. También lo son las audiencias públicas a las que se convoca a los sectores interesados antes de aprobar un determinado proyecto de ley.

El avance de la electrónica facilitará, indudablemente, el suministro de información suficiente del Congreso a la ciudadanía y la consideración de la opinión de ésta respecto de los diferentes proyectos.

Otra forma de acceso de la ciudadanía al legislativo es la *iniciativa popular*, concebida como "el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales"¹³, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la Corporación correspondiente.

Algunos pocos proyectos de ley han sido presentados por iniciativa popular y solamente a uno se le ha dado trámite y fue aprobado (ley Antisecuestro). Para la reforma política se intentó infructuosamente el trámite por iniciativa popular en el año 2000. A pesar de haberse recogido más de un millón de firmas, no alcanzó el número exigido por las normas que establecen unos umbrales demasiado altos y en la práctica hacen poco probable el éxito de iniciativas de esta naturaleza¹⁴.

13 Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

14 Estudio de Caso sobre el Sistema Nacional de Integridad. Corporación Transparencia por Colombia, Cuaderno No. 4. Bogotá, 2001.