

Contenido

- 1 - EDITORIAL
- 2 - LEY LLERAS 2.0: ENTRE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
- 3 - EL DEBATE EN TORNO AL FUERO MILITAR
- 8 - LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL CONGRESO
- 14 - LAS SESIONES DEL CONGRESO: GRANDES REFORMAS Y EL PAPEL DE LAS SESIONES CONJUNTAS

EDITORIAL

Debido a la relevancia de iniciativas como la Reforma a la Justicia y la Ley Lleras 2.0, se ha generado un gran interés por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación por conocer lo que sucede al interior del Congreso. Esto se ha evidenciado en la discusión de estos proyectos. En el primero de ellos, la opinión pública y la ciudadanía han reaccionado negativamente argumentando que las reformas al proyecto han hecho que este se haya deformado y deje de responder a los problemas por los cuales se planteó en un comienzo.

Otras críticas han señalado que estas reformas ocurren sin que nadie pueda hacerles un seguimiento efectivo, ya que no hay un reporte oportuno de los cambios del texto. Este es el caso de la ley

de implementación del TLC, o Ley Lleras 2.0. A pesar de ser un proyecto controversial, fue aprobado en menos de un mes, reduciendo así las posibilidades de un debate público sobre el articulado y sus implicaciones. Las publicaciones de estos textos y de las votaciones han sido igualmente difíciles de conseguir, en parte por la demora en el proceso de publicación en la Gaceta oficial.

Esto demuestra que existen falencias en los canales de comunicación del Congreso, que pueden estar relacionadas con la complejidad del contenido de las iniciativas. Pero también, pueden estar asociadas a la ausencia de mecanismos que permitan a los ciudadanos conocer fácilmente el contenido de los proyectos y hacer un control político efectivo.

Una muestra de la dificultad del Congreso para informar efectivamente a la ciudadanía se observa en el retraso de la publicación de las actas de sesión. A pesar de que existen diferencias importantes entre comisiones y cámaras, en promedio, un ciudadano debe esperar 85 días para conocer el contenido de las actas en la Gaceta. El caso que más llama la atención es el de las comisiones conjuntas, que debaten proyectos de gran trascendencia, pero registran una de las

tasas más altas de retraso en la publicación oficial de la información.

La disminución del tiempo de discusión de los proyectos no puede ir en detrimento de la información que permite a la ciudadanía ejercer una veeduría eficaz sobre la gestión del Congreso.

Esperamos que el Congreso mejore los estándares de publicación de la información para que los ciudadanos y organizaciones como Congreso Visible conozcan en tiempo real lo que ocurre al interior de la Corporación.

Promedio de días transcurridos entre la sesión y la publicación del acta en la Gaceta (jul 2010-abr 2012)

Plenaria o comisión	Promedio de días	Número de actas publicadas
Congreso en Pleno	58	6
Plenaria Senado	47	66
I Senado	64	81
II Senado	115	30
III Senado	55	22
IV Senado	253	15
V Senado	85	38
VI Senado	90	39
VII Senado	99	32
Plenaria Cámara	69	75
I Cámara	85	70
II Cámara	51	41
III Cámara	82	39
IV Cámara	149	17
V Cámara	193	21
VI Cámara	83	17
VII Cámara	50	37
Conjuntas	116	35
Promedio	85	

LEY LLERAS 2.0: ENTRE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En las últimas décadas, la sociología ha analizado el gran impacto generado por el cambio de un modelo de producción industrial a otro de producción posindustrial¹. Con esto, se ha buscado señalar los retos que enfrentan sociedades cuya economía recae en los servicios basados en la información, como aquellos prestados a través de internet, y en la producción de nuevo conocimiento. En este contexto, los gobiernos han reconocido que los avances en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), sobrepasan la capacidad de normas que estaban pensadas para regular los derechos de propiedad de carácter tradicional, relacionados, principalmente, con la producción de bienes materiales.

La conciencia sobre esta brecha entre el avance de las TIC y la regulación de las mismas ha generado una tendencia internacional centrada en la expansión de los mecanismos para proteger los derechos de propiedad, particularmente los derechos de propiedad intelectual. En ese campo, Estados Unidos, por medio del Digital Millennium Copyright Act, y de iniciativas más recientes como ACTA², SOPA³, PIPA⁴, y CISPA⁵, ha liderado la creación de normas para combatir la piratería en internet. Así mismo, países como España y Francia, por medio de las leyes Sinde y Hadopi, han realizado esfuerzos para controlar los contenidos en internet y penalizar las infracciones a la propiedad literaria y artística.

En América Latina, este tipo de regulaciones ha surgido como parte de acuerdos bilaterales, especialmente de

1 Ver autores como Daniel Bell y Manuel Castells.
2 Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Tratado de Comercio Contra la Falsificación).
3 Stop Online Piracy Act (Ley de Cese a la Piratería en Línea).
4 Protect IP Act (Ley de Protección de IP).
5 Cyber Intelligence Sharing and Protection Act (Ley de Ciber Inteligencia para Protección y Traspaso de datos). Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos a finales de abril de 2012.

Trámite de la Ley Lleras 2.0

Estado	Inicio	Culminación	Tiempo transcurrido en número de días
Radicado	20 de marzo de 2012	20 de marzo de 2012	0
Publicado	20 de marzo de 2012	20 de marzo de 2012	0
Aprobada ponencia primer y tercer debate	20 de marzo de 2012*	22 de marzo de 2012	2
Aprobado segundo debate	26 de marzo de 2012*	10 de abril de 2012	15
Aprobado cuarto debate	26 de marzo de 2012*	10 de abril de 2012	15
Sancionado como ley		13 de abril de 2012	

*Esta fecha corresponde a la publicación de la ponencia para el debate correspondiente.

los Tratados de Libre Comercio suscritos entre los países de la región y Estados Unidos. Por medio de estos tratados, se ha buscado que aquellos países armonicen sus normas con las políticas y estándares norteamericanos de protección de derechos de autor. Como producto de estas negociaciones, se ha generado un debate en torno a la necesidad de equilibrar dos perspectivas. La primera, que hace referencia a la necesidad de actualizar las normas para proteger los derechos de propiedad intelectual de los artistas y creadores en internet. Y la segunda, que se opone a una regulación estricta de los derechos de autor, y que defiende el acceso universal a internet y la posibilidad de intercambiar contenido por medio de fuentes abiertas, como prácticas esenciales para proteger y fomentar la libertad de expresión.

Precisamente, en Colombia, este debate entre la libertad de expresión y los derechos de propiedad intelectual adquirió visibilidad en el marco de la discusión y aprobación de la Ley 1520 de 2012, que busca implementar los acuerdos adquiridos por Colombia en materia de derechos de autor tras las negociaciones del TLC con Estados Unidos. En los medios de comunicación y redes sociales, se ha generado una intensa discusión alrededor de dos proyectos de ley que cursaron en el Congreso recientemente, y que han sido denominados Ley Lleras (241/11 Senado), archivada a finales de 2011, y Ley Lleras 2.0 (Ley 1520 de 2012), sancionada en abril del presente año.

No obstante, la intensidad del debate no ha estado acompañada por una discusión minuciosa del texto de los proyectos, lo que ha impedido a la ciudadanía tener claridad sobre qué se está regulan-

do, de qué manera se está haciendo, y cuáles son sus posibles implicaciones.

Uno de los vacíos más importantes en esta discusión está relacionado con las diferencias de contenido entre los dos proyectos de ley. En esencia, la denominada Ley Lleras 2.0 no es una ley por medio de la cual se hayan debatido a fondo regulaciones concretas en materia de aplicación de mecanismos para prevenir la piratería digital. Por el contrario, la generalidad del contenido del proyecto de implementación del TLC ha generado confusión no sólo sobre sus alcances, sino también sobre las diferencias sustanciales con la Ley Lleras en temas de regulación.

Mientras la Ley Lleras se enfocaba en reglamentar el papel que debían cumplir los Proveedores del Servicio de Internet en el control del contenido y la violación a los derechos de autor por parte de sus usuarios, en el proyecto de implementación del TLC este tema no fue considerado. Como consecuencia, debido a que acciones como la descarga de contenidos o la reproducción de los mismos podrían estar vinculadas con violaciones a los derechos de autor, la ausencia de regulación en el articulado del proyecto sancionado como ley genera incertidumbre acerca de quiénes serán los responsables de reportar estos comportamientos y qué conductas específicas serán entendidas como violaciones a los derechos de propiedad intelectual.

Tampoco existe claridad sobre uno de los artículos que generó mayor controversia en el debate público y que está relacionado con la penalización de la retransmisión de señales de televisión a través de internet, o streaming. La amplitud del proyecto al regular este tema no

especifica en qué casos la retransmisión de señales puede ser catalogada como una violación a los derechos de autor y qué casos excepcionales deben ser excluidos de la penalización. Esto ha creado una tensión entre el Ministerio del Interior y los opositores de la norma en torno a si existirá o no una restricción excesiva a usuarios de redes sociales que retransmitan contenido, aun cuando estos lo hagan sin ánimo de lucro.

En opinión de Wilson Ríos, abogado especialista en propiedad intelectual y nuevas tecnologías, a pesar de que la iniciativa avanzó en la actualización de la normatividad de derechos de autor, “se perdió la oportunidad de precisar las limitaciones y excepciones” a la penalización de las infracciones a los derechos de propiedad. Y esto hubiera permitido establecer un balance más cuidadoso entre la protección de la propiedad intelectual y los derechos de los usuarios para hacer uso de la información, así como también delimitar los alcances de la iniciativa.

Por su parte, la oposición tanto al interior como por fuera del Congreso, ha señalado no sólo que el proyecto es excesivamente restrictivo cuando se compara con otras medidas a nivel internacional, sino también que su proceso de aprobación y el contenido mismo del articulado vulneran el marco legal y constitucional colombiano.

Algunos de estos señalamientos, contenidos en la demanda de constitucionalidad al proyecto instaurada por el senador Camilo Romero, y que están relacionados con aspectos como la vaga definición del concepto de lucro, la precisión del alcance de las medidas de protección tecnológica para prohibir la reproducción de contenidos, y el acceso de las autoridades a los datos de los infractores, deben ser parte de un análisis crítico que determine, primero, cómo se regulará la implementación de la ley en la práctica, y segundo, si tal implementación efectivamente vulnera el derecho constitucional a la libertad de expresión.

Pero también, ante la ausencia de información concreta sobre la implementación de la iniciativa, deben ser analizadas críticamente las posiciones adoptadas por algunos grupos ciber-activistas, los cuales, en lugar de llamar la atención sobre los vacíos concretos de la norma, buscan generar mensajes con impacto mediático que pueden obstruir la discusión abierta e informada sobre el tema.

Es claro que el contenido de la iniciativa tiene un alto componente técnico y que el Congreso no ha delimitado debidamente los conceptos, ni ha desarrollado un proceso amplio de discusión y socialización con la ciudadanía. Tras la aprobación del proyecto en tiempo récord, la discusión debe centrarse ahora en el ámbito y las implicaciones prácticas de su implementación. Por esta razón, los invitamos a conocer el texto completo de la Ley 1520 de 2012, que puede ser consultado en www.congresovisible.org/proyectos-de-ley, y a expresar sus opiniones sobre el articulado.



EL DEBATE EN TORNO AL FUERO MILITAR

Luego de ser aprobado en primer debate el Proyecto de Acto Legislativo 192/12 Cámara que busca reformar la Justicia Penal Militar para regular el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública, se excluyó del proyecto de Reforma a la Justicia el artículo que ampliaba el fuero penal militar. Esta es una clara señal de las intenciones del Ejecutivo por agilizar el trámite del proyecto de Reforma a la Justicia, y de crear un marco legal para abordar de manera integral el tema de la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública.

El articulado de la Reforma a la Justicia Penal Militar contiene dos grandes propuestas. La primera, está relacionada con la creación de un

Tribunal de Garantías Penales que actuaría como juez de control de garantías en los procesos adelantados contra militares y policías. Dicho Tribunal estaría conformado tanto por magistrados de la jurisdicción ordinaria como por miembros de la Fuerza Pública en retiro.

La segunda gran propuesta del proyecto establece la creación de una Comisión de Coordinación Mixta, que sería la encargada de establecer la jurisdicción competente en casos donde no sea claro si las actuaciones de los miembros de la Fuerza Pública estuvieron relacionadas con la prestación del servicio.

Con la intención de contextualizar el contenido del proyecto, Congreso Visible presenta la opinión de cuatro congresistas que exponen su

perspectiva sobre los temas principales del debate alrededor de la iniciativa.

Una tensión entre Seguridad jurídica e impunidad

Por: Alfonso Prada¹

El fuero militar en Colombia, en las condiciones de conflicto que vivimos, es necesario para otorgar seguridad jurídica a los miembros de la Fuerza Pública que actúan en operaciones militares no con la intención de cometer delitos, sino, de defender las instituciones democráticas. El fuero, sin embargo, no se puede convertir en un camino procesal a la impunidad, en el que se refugien delincuentes que abusando

1 Representante a la Cámara (Verde) y ponente del proyecto.

del uniforme cometen desmanes que nada tienen que ver con las operaciones militares o policiales, ni mucho menos con la defensa de la sociedad y del Estado.

Lograr una regulación constitucional que dé garantías a los militares y policías y sea respetada por la sociedad como legítima, es lo que buscamos en el proyecto de acto legislativo que crea una serie de herramientas para garantizar el debido proceso para el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública y la efectiva investigación y juzgamiento de las conductas más reprochables como los delitos de lesa humanidad y el genocidio.

Así, se propone la creación de un Tribunal de Garantías para que actúe como juez de control de garantías en la jurisdicción penal ordinaria y militar, en el que hemos tratado de establecer -y al final debemos lograrlo- un efectivo equilibrio para que en él intervengan civiles y miembros de la Fuerza Pública retirados, con las más altas calidades, que en ningún caso permitan la indebida intromisión de lo militar en lo ordinario ni al revés, de lo ordinario en la justicia penal militar.

Un tema delicado, por sus efectos, es definir si de una vez desde la Constitución hacemos o no una lista de delitos repudiables que serán excluidos, en cualquier caso, de la justicia penal militar, no importando si se cometen o no

dentro de la misma operación militar. Nos referimos a las ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos, la violación y abuso de menores, la tortura, por ejemplo. La crítica, de hacerlo, es que las listas cerradas en la Constitución son anti técnicas y una omisión de un delito que la sociedad no quiera nunca que vaya

a fuero especial podría ir, lo que deslegitimaría el fuero mismo.

El proyecto crea además una Comisión Mixta integrada por delegados de las dos jurisdicciones, la ordinaria y la militar, que de manera preliminar a la actuación jurisdiccional se encargará de hacer una verificación de los hechos para

establecer a cuál de las dos jurisdicciones le corresponde adelantar la investigación y juzgamiento de los implicados en los presuntos hechos delictivos. Al tratarse de actuaciones que están por fuera de la órbita jurisdiccional, esta comisión no interferirá en la competencia jurisdiccional para conocer y dirimir los conflictos de competencias.

Un avance importante en la legitimación del fuero militar radica en independizar el mando institucional en la jurisdicción penal militar, garantizando independencia en las decisiones que se tomen, atacando así la impunidad y la arbitrariedad.

Otro de los aspectos regulados en la reforma es la posibilidad de que a nivel legal se cree la jurisdicción penal policial, atendiendo que la naturaleza de la Policía Nacional difiere en diver-

sos aspectos de la actividad militar, ya que como cuerpo civil armado, sus funciones están más relacionadas a los asuntos de convivencia y conflictos de centros urbanos, y de acuerdo con el artículo 91 Constitucional están excluidos del eximente de responsabilidad por la obediencia debida, precepto que se torna fundamental en la determinación de los responsables de la comisión de conductas delictivas.

Un tema que no me gusta y no termina de convencerme es el de la consagración constitucional del fuero carcelario. No obstante compartir la motivación de la medida, considero que es un asunto que debe ser objeto de regulación legal y no constitucional. No cabe duda que por determinadas circunstancias algunas personas deben tener unas medidas especiales de protección al interior de los centros penitenciarios y carcelarios, y no existe actualmente ninguna limitación de tipo constitucional para que esta protección se regule a través del Código Nacional Penitenciario y Carcelario que muy seguramente va ser objeto de una actualización integral en las próximas legislaturas.

El debate está abierto, seguramente hay quienes consideran que este proyecto no es suficiente para proteger a los miembros de la Fuerza Pública, y quienes, por otro lado y al mismo tiempo, dicen que es un exceso de protección para ellos. Lo cierto es que en Colombia vivimos un conflicto armado, que nuestros soldados y oficiales deben tener un juez natural y unas garantías procesales serias, y que no debemos permitir nunca que desde el uniforme y mancillando el honor de nuestras Fuerzas Armadas, se cometan delitos injustificables frente a la sociedad cansada de violencia e impunidad. En medio de esta tensión la reforma constitucional avanza, intentando hacer lo correcto.



El fuero militar

Por: Juan Carlos Vélez¹

Para ganarle la guerra a la guerrilla y a las bandas criminales (Bacrim) necesitamos una Fuerza Pública motivada.

En las últimas semanas, el tema del fuero militar ha estado en primer nivel de debate por parte de la opinión pública nacional. Sin embargo, a mi modo de ver, no se ha podido explicar en detalle en qué consiste la discusión que en torno a éste se ha venido suscitando.

En primer lugar, la Constitución Nacional en su artículo 221 dice que "de los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar...". Es decir, que el fuero militar es una condición especial para el juzgamiento de los policías y soldados cuando realizan conductas propias de su actividad.

En segundo lugar, queda muy claro que cuando ellos cometen delitos comunes, como robar una farmacia cuando se está de licencia, serán procesados por la justicia ordinaria. Lo mismo sucede cuando ellos cometen violaciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH);

por ejemplo, cuando en una operación militar asesinan a los enemigos que se entregan o se encuentran heridos.

La discusión y el debate que hoy existen se deben a que hace unos seis años, el Ministro de Defensa de la época, Camilo Ospina, y el Fiscal General de la Nación, Mario Iguarán, firmaron un acuerdo interadministrativo con el fin de que en todo acto de combate donde se presentaran bajas, el ejercicio de la acción penal le correspondiera a la Fiscalía y no a la justicia penal militar, como había sido siempre. Esto último era ilógico, porque un combate donde mediase una orden de operaciones, se consideraba como un acto propio del servicio.

Esta decisión por parte de ambos funcionarios del Estado ha llevado a vincular a un número muy importante de militares y policías a procesos penales, lo que a su vez ha generado una parálisis en la actividad de la Fuerza Pública. La pregunta que se hacen muchos militares hoy es: ¿Para qué voy a realizar una emboscada si inmediatamente quedará en manos de un fiscal? Es más fácil, entonces, no hacer nada.

La propuesta que traía el artículo de la Reforma a la Justicia referente al fuero militar, pretendía darle prioridad a la justicia penal militar y no a la justicia ordinaria en cuanto al ejercicio de la acción penal cuando se realizan conductas propias de la actividad militar o policial. Si hay violación a leyes

penales comunes o al DIH, será la justicia ordinaria la que los procese, así medie orden de operaciones militares.

El Gobierno Nacional acaba de radicar un nuevo proyecto de reforma constitucional para fortalecer el fuero militar, pero tengo que decirlo con toda sinceridad, esa propuesta no resuelve la problemática que alegan padecer los militares en Colombia. En una encuesta reciente, el 85 por ciento de ellos respondió que lo que más los preocupaba era la inseguridad jurídica, que los estaba llevando a un momento de confusión que nunca antes habían padecido.

Para ganarle la guerra a la guerrilla y a las Bacrim necesitamos una Fuerza Pública motivada. Por ello, seguiremos dando la batalla en el Congreso para garantizarles seguridad jurídica en sus actuaciones militares o policiales.

"Para ganarle a la guerrilla y a las Bacrim, necesitamos una Fuerza Pública motivada".

1 Senador (Social de Unidad Nacional)

Mientras el mundo avanza en materia de Derechos Humanos, Colombia sigue retrocediendo

Por: Carlos Germán Navas Talero¹

En repetidas oportunidades y desde diferentes escenarios he venido mani-

festado la inconveniencia del proyecto de acto legislativo que pretende fortalecer el fuero militar. Mientras que en países como Francia, Alemania, Austria, Holanda o Suecia, prácticamente se ha abolido la justicia militar, en Colombia se pretende robustecerla, labrando con ello anchas rutas hacia la impunidad.

No sé qué le haría la justicia ordinaria a los señores militares y desconozco

el porqué de su desconfianza en los jueces y fiscales, sin embargo, podría deducir que este gesto obedece a los últimos fallos que han tenido lugar respecto a algunos protagonistas que hicieron lo que quisieron, en casos tan absurdos como la toma y la retoma del Palacio de Justicia.

En este momento el Congreso de la República está discutiendo el proyecto

1 Representante a la Cámara (Polo Democrático Alternativo)

de Acto Legislativo 192 de 2012 Cámara, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia, mediante el cual se pretende fortalecer el fuero para la investigación y el juzgamiento de los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Como la democracia otorga el poder a las mayorías, y en este caso, esas mayorías están a favor del proyecto, se vaticina su aprobación. Bien se puede apreciar en las grabaciones cómo está votando la bancada de la

Unidad Nacional los proyectos presentados por el Gobierno. Así se hizo con la reforma a la distribución de regalías y lo mismo sucedió con el TLC, días antes que llegara el señor Obama a Cartagena.

Sin embargo, no deja de resultar extraño que el Gobierno, después de haber esgrimido magnos argumentos al sancionar el Código Penal Militar, excluyendo del servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad y aquellos que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario, ahora impulse una reforma constitucional en donde éstas y otras infracciones en contra del DIH cometidas por miembros de la Fuerza Pública, sean conocidas única y exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares, aún excluyéndose algunos delitos expresamente determinados.

De tal forma que si el proyecto del Fuero es aprobado, delitos tan graves como el homicidio en persona protegida, lesiones en persona protegida, prostitución forzada o esclavitud

sexual, utilización de medios y métodos de guerra ilícitos, perfidia, actos de barbarie, tratos inhumanos y degradantes y experimentos biológicos en persona protegida, actos de discriminación racial, toma de rehenes, detención ilegal y privación del debido proceso,

constreñimiento a apoyo bélico, despojo en el campo de batalla, omisión de medidas de socorro y asistencia humanitaria, entre otros, pasarían a ser únicamente de conocimiento de la justicia penal militar, comprendiendo ella tanto su investigación como su sanción.

El Fuero Militar es una excepción a un principio general, según el cual, todos estamos sometidos a una misma justicia, que en nuestro caso es la justicia ordinaria. Por ser ese fuero una excepción, debe entonces entenderse restrictivamente, por lo cual sólo podrán ser juzgados por los tribunales castrenses aquellos delitos cometidos por militares o policías que estén claramente vinculados con el servicio. Y ciertos crímenes atroces, como todas las violaciones al DIH, deben ser siempre considerados como delitos sin conexión con el servicio y ser juzgados por la justicia ordinaria.

El argumento de los defensores de este proyecto es que los jueces penales ordinarios no comprenden las particularidades de la actividad militar. Pero esa tesis no es lo suficientemente convincente, ya que lo mismo podría argüirse de la labor médica o las obras de ingeniería o los delitos financieros; que esas actividades son complejas y difíciles de entender y por ello debería existir una justicia especial médica, otra para ingenieros y otra para ban-

queros. De tal forma se acabaría con la igualdad ante la ley.

A pesar de que las recomendaciones internacionales señalan al fuero militar como un inadmisibles factor de impunidad en relación con violaciones de derechos humanos, algunos congresistas pretenden hacer caso omiso a esto y aspiran con su voto aprobar la mencionada reforma. Por su parte, la Corte Constitucional dejó en claro hace algún tiempo que "un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de la Fuerza Pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, (...) por lo cual su conocimiento corresponde a la justicia ordinaria".

Ahora, no se trata tampoco de ser arbitrarios. En la actualidad, si un soldado o policía está siendo juzgado bajo el régimen común y considera que debe serlo por la jurisdicción especializada, puede plantear el conflicto ante el Consejo Superior de la Judicatura, quien resolverá dónde debe llevarse a cabo el proceso.

Pero lo que la reforma contempla equivocadamente –a mi manera de ver– es que para delitos contra el DIH que no se encuentran expresamente mencionados en la reforma, las investigaciones deben ser asumidas por tribunales castrenses, sin que en ningún caso, aún si las conductas no tienen relación con el servicio, la justicia ordinaria pueda asumir su juzgamiento.

Resulta exagerado justificar el proyecto con el argumento de la inseguridad que provocan las actuaciones de fiscales y jueces en la Fuerza Pública, porque se transmite la sensación de que se cuestionan todas sus actuaciones. Pero la realidad es muy distinta; todos los días soldados disparan contra personas al margen de la ley, hiriéndolas o matándolas en desarrollo de combates propios del conflicto, sin que por esa circunstancia sean procesados y condenados.

"El Fuero Militar es una excepción a un principio general, según el cual, todos estamos sometidos a una misma justicia, que en nuestro caso es la justicia ordinaria".

Cuán distante es esta búsqueda persistente del estamento militar por sustraer el control de sus actos de la justicia ordinaria y del sometimiento al poder civil de lo señalado por el ilustre

prócer José Hilario López, quien luego de haber dirigido las huestes que restauraron el orden constitucional de la dictadura de Urdaneta “renunció además ante la Convención Consti-

tuyente al Fuero Militar, ejemplo que siguieron en las demás guarniciones de la República”. De esta forma, inicié mi ponencia negativa.



Las bajas judiciales

Por: Miguel Gómez Martínez¹

En Colombia ha tomado fuerza la creencia de que los problemas del país se arreglan con reformas constitucionales y por esa vía alteramos y manoseamos la Constitución sin contemplación alguna. Ahora pretendemos enfrentar la guerra política que sufren nuestras Fuerzas Armadas y de Policía, con la modificación al Fuero Militar, que antes de fortalecer la institucionalidad la vuelve más frágil y la pone al alcance de las pretensiones de una izquierda radical y de los terroristas.

El Fuero Militar estaba consagrado en la Constitución del 86 y aparece también en la del 91. Existe el fuero en todos los países del mundo y en todo tiempo y momento, pues la función de las Fuerzas Armadas es especial y específica. La Fuerza Pública tiene no sólo la capacidad de defender a los ciudadanos, sino también la responsabilidad terrible de acudir a las armas en defensa de las instituciones. Por ello las reglas que los rigen son diferentes a las de los demás funcionarios públicos.

El Fuero no es un privilegio, es un derecho de los militares y se ha venido debilitando por las interpretaciones constitucionales, por presiones internacionales y por sentencias de los altos tribunales de la justicia ordinaria. El puntillazo se lo dio, en un día nefasto del año 2006, el Ministerio de la Defensa Nacional al firmar un acuerdo a todas

luces inconstitucional con la Fiscalía General de la Nación. El acuerdo entre la Fiscalía y el Ministerio de la Defensa ha generado más bajas a las Fuerzas Militares que las FARC. Por lo tanto tiene que ser derogado. En la actualidad, la debilidad de la norma está al descubierto, pues tal como está concebida deja a los militares desprotegidos jurídicamente para ejecutar actividades propias del servicio.

El Proyecto de Acto Legislativo que el Gobierno puso a consideración del Congreso es bien intencionado, pero no resuelve la situación de los militares que están sub judice y confinados en centros de reclusión esperando que se dirima su situación. El proyecto no protege a los militares y por el contrario corre el riesgo de que la Corte Constitucional declare su inexequibilidad.

Resulta inexplicable que una comisión de expertos haya pasado por alto la situación y haya omitido los argumentos y sentencias que sobre el particular ha emitido la Corte. Mientras tanto, los militares siguen sometidos y a las ONGs tampoco les satisface la reforma, lo que demuestra que es un proyecto inviable e inconveniente.

Desconocer el sufrimiento de millones de colombianos víctimas del terrorismo y simultáneamente debilitar la capacidad de la Fuerza Pública para actuar en su defensa con un fuero que no los protege, zanja aún más la diferencia con una justicia que le ha sido hostil a la Fuerza Pública. Así las cosas, se podría estar consolidando el gran triunfo del terrorismo que ve cómo la democracia se desmorona.

Los militares necesitan normas especiales que les garanticen su operatividad.

¿Por qué nos cuesta tanto defender la democracia? La guerra se está ganando en el campo de batalla pero se puede estar perdiendo en los tribunales.

Hay 5,400 procesos abiertos que cobijan a 10 mil efectivos de las Fuerzas Militares, situación que obliga a los comandantes de

las unidades a retirar los soldados que integran tropas de choque y quedan inhabilitados por la acción judicial. El sistema judicial actual está siendo utilizado por los enemigos de la democracia que logran todos los días desmantelar unidades de combate.

De 1,471 casos que han sido juzgados contra oficiales de la Fuerza Pública, 803 han sido denunciados por violación

1 Representante a la Cámara (Conservador)

en el procedimiento, porque se han violado los derechos de esos militares en la justicia ordinaria y eso corresponde al 55% de los casos.

¿Si no hemos terminado la guerra cuál es la necesidad de establecer medidas para el posconflicto? Seguimos aprobando leyes para cuando la guerra haya cesado (víctimas, restitución de tierras, justicia transicional) pero seguimos inmersos en la violencia. Con la aprobación de este acto legislativo no vamos a enderezar la endeble situación que vienen enfrentando los miembros del Ejército y la Policía Nacional. Vamos a aprobar una reforma constitucional que parece hecha para el posconflicto y no para la situación real de amenaza terrorista que enfrenta el país.

El fuero militar es en el marco de la guerra y el conflicto armado uno de los instrumentos más importantes para derrotar al terrorismo. Es, en todo el sentido de la palabra, un elemento estratégico.

Ahora nos preocupa la impunidad que pueda resultar de los delitos cometidos por los militares, pero convivimos alegremente con la impunidad de la justicia ordinaria. La idea de que un militar no es un hombre ecuaníme ha logrado hacer carrera y satanizar a los jueces militares, muchos de los cuales son civiles. Nos preocupa que los fallos de los tribunales militares no sean imparciales y objetivos, pero cuando hay fallos contrarios a derecho o politizados, como el del Coronel Plazas Vega, no se puede cuestionar su validez.

El proyecto aparentemente tiene dos fortalezas, la primera es la de crear un Tribunal de Garantías para defender los derechos de los militares, y la segunda la de crear una comisión que definirá la jurisdicción que aplica cuando se trate de hechos delictivos cometidos por militares. Ninguna de esas dos propuestas tiene dientes y en ese orden de ideas es un verdadero saludo a la bandera.

No estamos creando figuras novedosas, porque la mayoría de ellas ya existe en el Código Penal Militar, aunque éstas

no han podido ser implementadas por falta de recursos.

Con el fin de mejorar el contenido del Acto Legislativo presenté dos proposiciones que quedaron como constancias: una de ellas creaba el Tribunal de Competencias, que tendría la responsabilidad de definir cuando hay duda. En la otra, procuraba la composición del Tribunal de Garantías, tribunal que me parece vital en el proceso para que no quede abierto esperando una ley estatutaria.

El Gobierno Nacional no puede negociar el Fuero Militar y con ello la seguridad de todos los colombianos. Si le quitan el escudo legal al soldado, están haciendo un llamado inmediato a calificar servicios a cada uno de los oficiales que se han enlistado en la Fuerzas Militares, que sienten cómo quedan sin garantías jurídicas para el desarrollo de las operaciones. Las bajas judiciales han dejado por fuera de combate a 10 mil uniformados en lo que va del presente siglo.

LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL CONGRESO

Votaciones nominales y rendición de cuentas

La información sobre votaciones nominales sirve como un referente que le permite a la ciudadanía conocer las preferencias de los legisladores a nivel individual y las posiciones de los partidos frente a los temas que se discuten en el Congreso, convirtiéndose en una importante herramienta para los procesos de rendición de cuentas. Particularmente, a través de esta información es posible determinar si los partidos políticos y los congresistas actúan de manera homo-

génea y cohesionada, o si por el contrario, estos presentan un comportamiento indisciplinado.

En el contexto colombiano, resulta pertinente indagar qué tan disciplinadamente actúan los congresistas y los partidos al interior del Legislativo. La relevancia de esta pregunta radica, entre muchos otros factores, en la importancia que tiene para los ciudadanos conocer el modo en que se comportan sus representantes.

¿Cómo medir la disciplina de los partidos y de los congresistas?

Existen varios métodos para medir y analizar qué tan disciplinado es un

partido político. Dentro del conjunto de metodologías disponibles se destacan el Índice de Rice (en adelante IR)¹ y el Índice de Acuerdo Partidista (IAP)², los cuales son elaborados teniendo como referencia principal las votaciones nominales.

Para calcular el IR las votaciones nominales son analizadas teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Para cada una de las votaciones se suma el total de votos por el *sí*, dividido sobre el número total de votos

1 RICE, Stuart. The behavior of legislative groups: A method of measurement. En: Political Science Quarterly, Vol. 40. N° 1, (Marzo, 1925) p. 60-72.
2 Ver DESPOSATO, Scott. The impact of Party-switching on legislative behavior in Brazil. Arizona University, 2004. p. 1-26.

emitidos por un partido en dicha votación. Luego, se resta el número de votos por el *no*, dividido sobre el total de votos del mismo partido en esa votación. Esta es la fórmula utilizada, donde: *Sij* es el total de votos del partido *j* por el *sí*; *Nij*, el total de votos del partido *j* por el *no*; y *Vi* es igual al total de votos emitidos por el partido:

$$\text{Índice de Rice} = |(Sij)/Vi - Nij/Vi|$$

- El resultado de esta operación arroja un valor que oscila entre cero y uno. Cuando el valor se acerque o sea igual a cero (0), el índice sugiere que el partido es indisciplinado. Por el contrario, si el índice es igual a uno (1) o se aproxima a este valor, quiere decir que el partido es muy disciplinado.
- En consecuencia, el valor será igual a cero (0) si el 50 por ciento de los miembros de un partido vota por el *sí* y el 50 por ciento restante vota por el *no*. El valor del índice será igual a uno (1) si todos los integrantes del partido votan de la misma manera.

Para la elaboración del IAP, adicionalmente se consideran las abstenciones de los miembros de un partido. Del mismo modo, se tiene en cuenta el papel desempeñado por el líder o vocero de cada organización.

Este cálculo se realiza a partir de la comparación del voto individual de cada legislador con respecto al voto emitido por la colectividad, tomando como referencia el voto realizado por el vocero o, en su defecto, el voto mayoritario del partido. Las siguientes son las condiciones que se tuvieron en cuenta para la realización de este índice:

- Si el voto de un legislador concuerda con el voto de su partido se dice que el legislador actuó disciplinadamente en dicha votación. Para este caso, se asignará un valor de uno (1) al voto del congresista.
- Si el voto del congresista no concuerda con el voto de su partido se

asume que el legislador no actuó conforme a las directrices de su colectividad. En dicho caso, se asignará un valor de cero (0) al voto del congresista.

- Si hay un vocero se toma el voto de este como la preferencia del partido.
- Si existe más de un vocero o el vocero se abstuvo de votar³ se tiene en cuenta el voto de la mayoría del partido como la preferencia del mismo.
- El nivel de disciplina se calcula dividiendo la sumatoria de los valores asignados a los votos entre el número total de votos.
- El índice arroja un valor igual a uno (1) si todos los integrantes del partido votan de la misma manera y cero (0) si el partido se divide en dos o más sectores iguales que expresan preferencias divergentes mediante el voto.

Teniendo en cuenta la metodología a partir de la cual se elaboró cada indicador es posible plantear una reflexión sobre el significado de la disciplina partidista, ya que si bien se puede definir a un partido como disciplinado a partir de la forma como votan sus integrantes, su disciplina también puede estar asociada a la asistencia a las sesiones y a la permanencia en las mismas.

Dicho de otra manera, la disciplina calculada a través del IR puede ser entendida como unanimidad, es decir, que los miembros de un partido voten del mis-

mo modo. Pero la disciplina partidista calculada mediante el IAP difiere de la calculada mediante el IR, ya que no sólo es vista como unanimidad sino también como asistencia a las sesiones y cumplimiento de las directrices trazadas por el líder o los líderes de cada partido.

La disciplina individual de un congresista se calcula teniendo en cuenta tanto los votos por el *sí* y por el *no*, como las abstenciones y la posición de los voceros. Para este cálculo, se divide el número de veces en las que un congresista votó con su partido entre el número total de votaciones en las que participó. El resultado de la operación arroja un valor que oscila entre cero (0) y uno (1), donde uno (1) significa que un congresista ha sido totalmente disciplinado y cero (0) significa que ha sido totalmente indisciplinado.

¿Quiénes son los congresistas más y menos disciplinados?

Con el fin de evaluar qué tan disciplinados han sido los miembros del Congreso actual, se analizaron las votaciones nominales que han sido realizadas en

las plenarios y comisiones de la Cámara de Representantes y del Senado desde el inicio del cuatrienio hasta marzo del presente año.

Para este análisis se tomaron en cuenta únicamente las votaciones sobre asuntos sustan-

tivos, es decir, aquellas relacionadas directamente con el trámite de proyectos de ley. Se calcularon los índices de disciplina de cada congresista y se realizaron dos escalafones; uno para la Cámara de Representantes, y otro para el Senado, los cuales organizan a los legisladores de los más disciplinados a

La filiación partidista no explica con plenitud la variación en los niveles de disciplina a nivel individual.

³ Se considera como abstención aquella situación en la que un congresista contesta el llamado a lista durante una sesión pero no expresa su preferencia mediante el voto en una de las votaciones realizadas en dicha sesión. En aquellos casos en los que los registros de las votaciones no presentan una relación de los inasistentes a cada sesión se asume que quienes no votan se abstienen de hacerlo.

Escalafón de disciplina por congresista en la Cámara de Representantes (julio 2010 - marzo 2012)

Posición	Nombre	Partido	% IAP	Total Votaciones	Posición	Nombre	Partido	% IAP	Total Votaciones
1	Hernando Prada	Partido Verde	0.854	1110	62	Obed de Jesús Zuluaga	Conservador Colombiano	0.573	841
2	Wilson Arias	PDA	0.772	843	62	Germán Alcides Blanco	Conservador Colombiano	0.573	892
3	Alba Luz Pinilla Pedraza	PDA	0.769	922	63	Javid José Benavides Aguas	PIN	0.572	842
4	Carlos Andrés Amaya	Partido Verde	0.754	842	64	Luis Eduardo Díaz Granados	Cambio Radical	0.570	841
5	Iván Cepeda	PDA	0.740	892	65	Carlos Alberto Cuenca	Cambio Radical	0.568	892
6	León Darío Ramírez	Partido de la U	0.732	892	66	Heriberto Escobar González	PIN	0.568	892
7	Hernando Hernández T	PDA	0.731	815	67	José Ignacio Mesa Betancur	Cambio Radical	0.567	892
8	Carlos Germán Navas	PDA	0.725	1110	68	Jorge Eliécer Gómez Villamizar	Liberal Colombiano	0.567	1110
9	Marta Cecilia Ramírez	Conservador Colombiano	0.695	922	69	Germán Varón Cotrino	Cambio Radical	0.566	1110
10	Pablo Aristóbulo Sierra	Partido de la U	0.693	922	69	Jorge Enrique Rozo	Cambio Radical	0.566	1110
10	Victor Hugo Moreno	Liberal Colombiano	0.693	892	69	Alfredo Guillermo Molina	Partido de la U	0.566	815
11	Carlos Julio Bonilla	Liberal Colombiano	0.692	843	70	Felipe Fabián Orozco	Partido de la U	0.565	892
12	Adriana Franco	Liberal Colombiano	0.687	1108	70	Simón Gaviria	Liberal Colombiano	0.565	892
13	Mario Suárez	Liberal Colombiano	0.684	841	70	Hernando Cárdenas	Conservador Colombiano	0.565	841
14	Jairo Quintero	Partido de la U	0.681	843	70	Carlos Abraham Jiménez	Cambio Radical	0.565	841
15	Jaime Alonso Vásquez	Partido de la U	0.680	841	71	Crisanto Pizo Mazabuel	Liberal Colombiano	0.564	815
16	Rafael Madrid Hodeg	Liberal Colombiano	0.679	815	71	Juan Carlos Martínez	Partido de la U	0.564	892
17	Carlos Osorio Aguiar	Partido de la U	0.677	1110	72	Esmeralda Sarria Villa	Conservador Colombiano	0.561	815
18	Iván Darío Sandoval	Liberal Colombiano	0.676	892	73	Wilson Hernando Gómez	Partido de la U	0.559	843
18	Lina María Barrera	Conservador Colombiano	0.676	922	74	David Barguil Assis	Conservador Colombiano	0.558	892
19	Berner León Zambrano	Partido de la U	0.670	1110	75	Didier Burgos	Partido de la U	0.556	922
20	Iván Darío Agudelo	Liberal Colombiano	0.670	843	76	Fabio Amin Saleme	Liberal Colombiano	0.550	892
21	Jaime Rodríguez	Partido de la U	0.668	892	76	Heriberto Sanabria	Conservador Colombiano	0.550	1110
22	Hugo Orlando Velásquez	Liberal Colombiano	0.667	1110	77	Hernando José Padaui Álvarez	Cambio Radical	0.547	892
23	Hernán Penagos	Partido de la U	0.665	892	78	Oscar Humberto Henao	Cambio Radical	0.543	841
24	Adolfo León Rengifo	Partido de la U	0.655	815	78	Albeiro Vanegas	Partido de la U	0.543	892
25	Victor Raúl Yepes Flórez	Liberal Colombiano	0.654	922	79	Sandra Elena Villadiego	Partido de la U	0.541	815
26	Luis Antonio Serrano	Partido de la U	0.652	892	80	Alejandro Carlos Chacón	Liberal Colombiano	0.538	892
26	Jack Housni Jaller	Liberal Colombiano	0.652	841	81	José Alfredo Gnecco	Partido de la U	0.536	841
27	Didier Tavera	PIN	0.650	843	82	Manuel Antonio Carebilla	Cambio Radical	0.536	892
28	Buenaventura León León	Conservador Colombiano	0.648	891	82	Victoria Eugenia Vargas	Liberal Colombiano	0.536	1109
29	Pedro Pablo Pérez	Liberal Colombiano	0.647	892	83	Roberto Ortiz	Liberal Colombiano	0.534	841
30	Mercedes Márquez	PIN	0.647	841	84	Luis Fernando Ochoa	Mov. Apertura Liberal	0.529	922
30	Rubén Darío Rodríguez	Liberal Colombiano	0.647	1110	85	Orlando Alfonso Clavijo	Conservador Colombiano	0.527	891
31	Rafael Romero	Liberal Colombiano	0.645	922	86	Miguel Amin Escaf	Partido de la U	0.527	840
32	Juan Felipe Lemos	Partido de la U	0.641	841	87	Jairo Ortega Samboni	Partido de la U	0.526	843
33	Libardo Antonio Taborda	Partido de la U	0.640	892	88	Efraim Antonio Torres	Partido de la U	0.524	1108
34	Armando Zabaraín D'arce	Conservador Colombiano	0.639	922	89	Ángel Custodio Cabrera	Partido de la U	0.524	892
35	Álvaro Pacheco	Liberal Colombiano	0.631	841	90	José Edilberto Caicedo	Partido de la U	0.522	843
35	Gilberto Bayardo Betancourt	PIN	0.631	892	91	Silvio Vásquez	Conservador Colombiano	0.521	843
36	Carlos Alberto Zuluaga	Conservador Colombiano	0.627	892	92	Juan Diego Gómez	Conservador Colombiano	0.520	815
37	Ángela María Robledo	Partido Verde	0.625	922	93	Humphrey Roa	Conservador Colombiano	0.516	1110
37	Jairo Hinestroza Sinisterra	PIN	0.625	815	94	Claudia Marcela Amaya	Partido de la U	0.514	815
38	Oscar de Jesús Marín	Liberal Colombiano	0.621	892	95	Atilano Alonso Giraldo	Cambio Radical	0.513	842
39	Holger Horacio Díaz	PIN	0.619	922	96	Raymundo Elías Méndez	Partido de la U	0.512	892
40	Carlos Alberto Escobar	Liberal Colombiano	0.617	921	97	Elkin Rodolfo Ospina	Partido de la U	0.508	815
41	Orlando Velandía	Liberal Colombiano	0.613	1110	98	Juan Carlos García	Conservador Colombiano	0.503	1109
42	Roosevelt Rodríguez Rengifo	Partido de la U	0.610	1109	99	Rosmary Martínez	Cambio Radical	0.503	1110
43	José Rodolfo Pérez Suárez	Movimiento Apertura Liberal	0.609	1110	100	Camilio Andrés Abril	Cambio Radical	0.503	1110
43	Jorge Hernán Mesa Botero	Conservador Colombiano	0.609	892	101	Guillermo Abel Rivera	Liberal Colombiano	0.501	1110
44	Constantino Rodríguez	Conservador Colombiano	0.606	815	101	Juana Carolina Londoño	Conservador Colombiano	0.501	843
45	José Bernardo Flórez	Partido de la U	0.604	922	102	Telésforo Pedraza	Conservador Colombiano	0.500	890
45	Luis Guillermo Barrera	Partido de la U	0.604	843	103	Juan Carlos Salazar	PIN	0.498	1110
46	Eduardo Enrique Pérez	PIN	0.603	891	104	Jimmy Javier Sierra	Liberal Colombiano	0.496	815
47	Alfredo Rafael Deluque	Partido de la U	0.602	1110	105	Diela Liliana Benavides	Conservador Colombiano	0.495	922
47	Carlos Eduardo León	Conservador Colombiano	0.602	891	106	Eduardo José Castañeda	Partido de la U	0.494	892
48	Issa Eljadue Gutiérrez	Conservador Colombiano	0.600	841	107	Alfredo Bocanegra	Conservador Colombiano	0.490	1110
49	Yolanda Duque Naranjo	Liberal Colombiano	0.595	922	108	José Ignacio Bermúdez	Partido de la U	0.480	841
49	Gerardo Tamayo Tamayo	Partido de la U	0.595	892	108	Mercedes Rincón	Cambio Radical	0.480	815
50	Juan Carlos Sánchez	Conservador Colombiano	0.594	892	109	Gustavo Hernán Puentes	Conservador Colombiano	0.477	1110
51	Nidia Marcela Osorio	Conservador Colombiano	0.592	841	109	Jaime Armando Yepes	Partido de la U	0.477	843
52	Consuelo González de Perdomo	Liberal Colombiano	0.591	841	110	Nicolás Antonio Jiménez	Partido de la U	0.476	841
52	John Jairo Roldán	Liberal Colombiano	0.591	843	111	Pedrito Tomás Pereira	Conservador Colombiano	0.474	1109
53	Jaime Cervantes Varelo	Cambio Radical	0.590	841	112	Jaime Buenahora	Partido de la U	0.471	1110
54	Laureano Augusto Acuña	Conservador Colombiano	0.587	892	113	Carlos Augusto Rojas	Conservador Colombiano	0.462	1110
54	Diego Alberto Naranjo	Conservador Colombiano	0.587	843	114	Pedro Mary Muvdi	Liberal Colombiano	0.445	841
55	Jair Arango Torres	Cambio Radical	0.585	892	115	José Joaquín Camelo	Liberal Colombiano	0.443	892
55	Carlos Arturo Correa	Partido de la U	0.585	1110	116	Eliás Raad Hernández	Partido de la U	0.436	922
56	Fernando De la Peña Márquez	PIN	0.584	1109	117	William Ramón García	Cambio Radical	0.431	814
56	Eduardo Diazgranados Abadía	Partido de la U	0.584	841	117	Pablo Enrique Salamanca	Liberal Colombiano	0.431	1110
57	Mónica del Carmen Anaya Anaya	Liberal Colombiano	0.580	892	118	Miguel Gómez	Partido de la U	0.430	1110
58	Oscar Bravo Realpe	Conservador Colombiano	0.579	1110	119	Héctor Javier Vergara	Partido de la U	0.429	841
59	Carlos Eduardo Hernández	Partido de la U	0.577	1110	120	Nancy Denise Castillo	Liberal Colombiano	0.428	892
59	Ciro Rodríguez	Conservador Colombiano	0.577	843	121	Eduardo Alfonso Crissien	Partido de la U	0.419	884
60	Augusto Posada	Partido de la U	0.576	892	122	Javier Tato Álvarez	Liberal Colombiano	0.396	841
61	Henry Humberto Arcila	Conservador Colombiano	0.574	1110	123	Diego Patiño	Liberal Colombiano	0.395	843

los más indisciplinados. Es importante aclarar que para este ejercicio se tuvieron en cuenta únicamente los congresistas titulares que no han perdido su curul.

Para interpretar adecuadamente los resultados es necesario tener en cuenta que los congresistas difieren de manera importante en el número de votaciones en las que han participado a lo largo del periodo seleccionado. Estas diferencias se deben, por un lado, a que en

algunas comisiones se han realizado más votaciones nominales que en otras, y por otro, a que los congresistas varían en términos del número de inasistencias registradas.

Los legisladores también difieren en cuanto al tamaño del partido político al que pertenecen. Mientras que partidos unipersonales como Afrovides, Autoridades Indígenas de Colombia, el Movimiento de Inclusión y de Oportunidades, el Movimiento Integración

Regional, Unidad Liberal y ALAS tienen una sola curul en el Congreso, colectividades como el Partido de la U, el Partido Conservador y el Partido Liberal tienen entre 54 y 78 legisladores.

Para la elaboración de los escalafones se excluyeron los congresistas que pertenecen a partidos de un solo integrante, pues no existe un punto de referencia frente al cual puedan ser comparados. De ser incluidos en el aná-

Escalafón de disciplina por congresista en el Senado (julio 2010 - marzo 2012)

Posición	Nombre	Partido	% IAP	Total Votaciones	Posición	Nombre	Partido	% IAP	Total Votaciones
1	Jorge Eduardo Londoño	Partido Verde	0.848	703	45	Carlos Arturo Quintero	PIN	0.606	414
2	Carlos Alberto Baena	MIRA	0.838	445	45	Jorge Eduardo Gechem	Partido de la U	0.606	411
3	José Iván Clavijo	Conservador Colombiano	0.755	412	46	Claudia Janneth Wilches	Partido de la U	0.602	510
4	Carlos Emiro Barriga	Conservador Colombiano	0.751	470	47	Alexander López Maya	PDA	0.596	446
5	Juan Mario Laserna	Conservador Colombiano	0.736	450	48	Daira de Jesús Galvis	Cambio Radical	0.595	427
6	Nora María García	Conservador Colombiano	0.726	427	49	Eugenio Prieto S	Liberal Colombiano	0.594	441
7	Gabriel Ignacio Zapata	Conservador Colombiano	0.724	446	50	Iván Leonidas Name	Partido Verde	0.590	412
8	Myriam Alicia Paredes	Conservador Colombiano	0.721	470	51	Bernabé Celis	Cambio Radical	0.585	446
9	Félix José Valera	Partido Verde	0.716	429	52	Rodrigo Villalba	Liberal Colombiano	0.582	411
10	Efraín José Cepeda	Conservador Colombiano	0.714	412	53	Fernando Tamayo	Conservador Colombiano	0.580	509
11	Gilma Jiménez	Partido Verde	0.712	511	54	Jorge Eliécer Guevara	PDA	0.574	444
12	Manuel Mesías Enriquez	Partido de la U	0.711	702	55	Fuad Ricardo Char	Cambio Radical	0.572	446
13	Mauricio Aguilar	PIN	0.698	441	56	Juan de Jesús Córdoba	Conservador Colombiano	0.563	426
13	Edinson Delgado	Liberal Colombiano	0.698	510	57	Juan Manuel Galán	Liberal Colombiano	0.555	701
14	Germán Darío Hoyos	Partido de la U	0.695	446	58	Roberto Victor Gerlein	Conservador Colombiano	0.554	706
14	Arleth Casado de López	Liberal Colombiano	0.695	446	59	Óscar Mauricio Lizzano	Partido de la U	0.552	446
15	Manuel Antonio Virgüez	MIRA	0.693	466	60	Juan Francisco Lozano	Partido de la U	0.550	467
16	Jorge Robledo	PDA	0.681	432	61	Fuad Emilio Rapag Matar	Partido de la U	0.546	405
17	Antonio Guerra de la Espriella	Cambio Radical	0.680	447	62	Jaime Enrique Durán	Liberal Colombiano	0.545	429
18	Gloria Inés Ramírez	PDA	0.679	514	63	Luis Carlos Avellaneda	PDA	0.544	706
19	Juan Carlos Roberto Vélez	Partido de la U	0.672	702	64	Milton Arlex Rodríguez	Partido de la U	0.541	427
19	José Francisco Herrera	Cambio Radical	0.672	411	65	Guillermo García	Liberal Colombiano	0.538	465
20	Álvaro Antonio Ashton	Liberal Colombiano	0.670	415	66	Juan Fernando Cristo	Liberal Colombiano	0.533	702
21	Luis Fernando Velasco	Liberal Colombiano	0.669	701	67	Jesús Ignacio García	Liberal Colombiano	0.531	702
22	Bernardo Miguel Elías Vidal	Partido de la U	0.666	446	68	Martín Emilio Morales	Partido de la U	0.528	411
23	Guillermo Antonio Santos	Liberal Colombiano	0.659	510	69	Manuel Guillermo Mora	Partido de la U	0.527	427
24	Héctor Julio Alfonso	PIN	0.658	427	70	Jaime Alonso Zuluaga	Partido de la U	0.526	411
25	Mauricio Ernesto Ospina	PDA	0.656	514	71	Efraín Torrado	Partido de la U	0.522	441
26	Teresita García	PIN	0.655	510	72	Armando Benedetti	Partido de la U	0.520	467
27	Juan Carlos Restrepo	Cambio Radical	0.652	411	73	Karime Mota y Morad	Partido de la U	0.519	702
28	Carlos Eduardo Enriquez	Conservador Colombiano	0.650	702	74	Musa Abraham Besayle	Partido de la U	0.518	411
29	Antonio José Correa	PIN	0.649	510	74	César Tulio Delgado	Conservador Colombiano	0.518	440
30	Eduardo Carlos Merlano	Partido de la U	0.648	514	75	Camilo Ernesto Romero	PDA	0.517	470
31	Dilian Francisca Toro	Partido de la U	0.647	510	76	Juan Manuel Corzo	Conservador Colombiano	0.515	703
32	Jorge Eliécer Ballesteros	Partido de la U	0.645	510	77	Olga Lucía Suárez	Conservador Colombiano	0.510	441
32	Juan Samy Merheg	Conservador Colombiano	0.645	411	77	Hemel Hurtado	PIN	0.510	702
33	Carlos Enrique Soto	Partido de la U	0.642	702	78	Roy Barreras	Partido de la U	0.509	701
34	Jorge Aurelio Iragorri	Partido de la U	0.639	446	79	Liliana María Rendón	Conservador Colombiano	0.506	510
35	Hernán Francisco Andrade	Conservador Colombiano	0.637	702	80	José David Name	Partido de la U	0.492	427
36	Luis Emilio Sierra	Conservador Colombiano	0.633	431	81	Germán Villegas	Conservador Colombiano	0.478	446
37	Amparo Arbeláez	Liberal Colombiano	0.632	440	82	Edgar Espindola	PIN	0.464	470
38	John Sudarsky	Partido Verde	0.631	442	83	José Darío Salazar	Conservador Colombiano	0.461	447
39	Carlos Roberto Ferro	Partido de la U	0.630	441	84	Carlos Ramiro Chávarro	Conservador Colombiano	0.440	470
40	Camilo Armando Sánchez	Liberal Colombiano	0.626	447	85	Plinio Edilberto Olano	Partido de la U	0.435	441
41	Honorio Galvis	Liberal Colombiano	0.618	411	86	Alexandra Moreno Piraquive	MIRA	0.432	470
42	Maritza Martínez	Partido de la U	0.614	427	87	Edgar Alfonso Gómez	Liberal Colombiano	0.417	470
43	Carlos Fernando Motoa	Cambio Radical	0.613	470	88	Jorge Hernando Pedraza	Conservador Colombiano	0.295	441
44	Piedad Zuccardi	Partido de la U	0.612	446					

lisis, estos obtendrían índices perfectos de disciplina (iguales a 1.0).

Tanto en la Cámara como en el Senado es posible observar que miembros de un mismo partido ocupan posiciones muy diferentes dentro de los escalafones. En el Senado, por ejemplo, algunos legisladores del Partido Conservador ocupan las primeras posiciones del escalafón, mientras que otros ocupan las últimas. Lo mismo ocurre en la Cámara para el caso del Partido Liberal.

Estos resultados indican, con excepción de los partidos unipersonales, que en el Congreso no existe ninguna asociación partidista cuyos integrantes sean perfectamente disciplinados o indisciplinados. En este orden ideas, parece ser que la filiación partidista no explica con plenitud la variación en los niveles de disciplina a nivel individual.

Disciplina legislativa para el caso de las mujeres

El pasado martes 24 de abril las mujeres integrantes de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer se reunieron en el recinto de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara con el fin de elegir, para esta nueva legislatura, la Mesa Directiva⁴.

El objetivo de esta Comisión es propender por el fomento y la promoción de las acciones necesarias para la consolidación de una política de Estado que repercuta en el mejoramiento de las circunstancias materiales e inmateriales de la mujer. La Comisión está conformada por 19 congresistas de diferentes partidos. De manera paralela, existe la Bancada de mujeres, que por su parte, está conformada por la totalidad de las mujeres del Congreso, de manera que su comportamiento legislativo no responde necesariamente al de un partido político.

4 La nueva Mesa Directiva quedó conformada por la Representante a la Cámara Nancy Denise Castillo y como Vicepresidenta la Senadora Arleth Patricia Casado, ambas del Partido Liberal.

Índices de disciplina de las representantes a la Cámara por partido

Representante a la Cámara	Partido	Promedio Ponderado de IAP para todos los proyectos*	IAP para el Partido	RICE para el Partido
Mónica del Carmen Anaya Anaya	Liberal Colombiano	0,75	0,65	0,96
Nancy Denise Castillo García	Liberal Colombiano	0,50	0,65	0,96
Yolanda Duque Naranjo	Liberal Colombiano	0,43	0,65	0,96
Adriana Franco Castaño	Liberal Colombiano	0,80	0,65	0,96
Consuelo González de Perdomo	Liberal Colombiano	0,75	0,65	0,96
Victoria Eugenia Vargas Vives	Liberal Colombiano	1,00	0,65	0,96
Rosmary Martínez Rosales	Cambio Radical	0,00	0,42	1,00
Mercedes Rincón Espinel	Cambio Radical	0,50	0,42	1,00
Lina María Barrera Rueda	Conservador Colombiano	0,57	0,75	1,00
Diela Lilia Benavides Solarte	Conservador Colombiano	0,57	0,75	1,00
Juana Carolina Londoño Jaramillo	Conservador Colombiano	1,00	0,75	1,00
Nidia Marcela Osorio Salgado	Conservador Colombiano	1,00	0,75	1,00
Marta Cecilia Ramírez Orrego	Conservador Colombiano	1,00	0,75	1,00
Esmeralda Sarria Villa	Conservador Colombiano	0,75	0,75	1,00
Mercedes Eufenia Márquez	(PIN)	0,75	0,89	1,00
Gloria Stella Díaz Ortiz	MIRA	1,00	1,00	1,00
Claudia Marcela Amaya García	Social de Unidad Nacional	0,25	0,62	1,00
Lucero Cortés Méndez	Social de Unidad Nacional	0,25	0,62	1,00
Sandra Elena Villadiego Villadiego	Social de Unidad Nacional	0,25	0,62	1,00
Ángela María Robledo	Verde	0,57	0,89	1,00
Alba Luz Pinilla Pedraza	PDA	0,57	0,87	1,00

* Promedio realizado con las votaciones de los proyectos de ley de creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, la penalización del aborto y la reforma política.

Índices de disciplina de las senadoras por partido

Senadora	Partido	IAP por legisladora: Creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer	IAP para el Partido	RICE para el Partido
Amparo Arbeláez Escalante	Liberal Colombiano	0,00	0,68	1,00
Arleth Patricia Casado de López	Liberal Colombiano	0,00	0,68	1,00
Piedad Esneda Córdoba Ruiz	Liberal Colombiano	1,00	0,68	1,00
Cecilia Matilde López Montaña	Liberal Colombiano	1,00	0,68	1,00
Yolanda Pinto Afanador de García	Liberal Colombiano	1,00	0,68	1,00
Griselda Janeth Restrepo Gallego	Liberal Colombiano	1,00	0,68	1,00
Daira de Jesús Galvis Méndez	Cambio Radical	1,00	0,45	1,00
Nancy Gutiérrez Castañeda	Cambio Radical	1,00	0,45	1,00
Luzelena Restrepo Betancourt	Colombia Democrática	1,00	1,00	1,00
Nora María García Burgos	Conservador Colombiano	0,00	0,54	0,90
Myriam Alicia Paredes Aguirre	Conservador Colombiano	0,00	0,54	0,90
Liliana María Rendón Roldán	Conservador Colombiano	0,00	0,54	0,90
Carlina de los Angeles Rodríguez	Conservador Colombiano	0,67	0,54	0,90
Olga Lucía Suárez Mira	Conservador Colombiano	0,00	0,54	0,90
Teresita García Romero	PIN	0,00	0,43	0,83
Alexandra Moreno Piraquive	MIRA	0,67	0,89	1,00
Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu	Social de Unidad Nacional	1,00	0,62	0,70
Maritza Martínez Aristizábal	Social de Unidad Nacional	0,00	0,62	0,70
María Isabel Mejía Marulanda	Social de Unidad Nacional	1,00	0,62	0,70
Karime Mota y Morad	Social de Unidad Nacional	0,00	0,62	0,70
Claudia Rodríguez de Castellanos	Social de Unidad Nacional	1,00	0,62	0,70
Dilían Francisca Toro Torres	Social de Unidad Nacional	1,00	0,62	0,70
Claudia Wilches Sarmiento	Social de Unidad Nacional	0,00	0,62	0,70
Piedad Zuccardi	Social de Unidad Nacional	1,00	0,62	0,70
Gilma Jiménez Gómez	Verde	1,00	0,95	1,00
Gloria Isabel Cuartas Montoya	PDA	1,00	0,66	1,00

Sin embargo, y teniendo en cuenta lo anterior, se tomaron cuatro (4) de los proyectos de ley y acto legislativos relacionados con temas de género más mencionados por la prensa y de mayor trascendencia para la Bancada y se analizaron los niveles de disciplina partidista de las congresistas en las votaciones asociadas a dichos proyectos. 1) Por me-

dio del cual se creaba la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, sancionada como ley el 01 de junio del 2011; 2) Por medio de la cual se pretendía adoptar disposiciones sobre equidad de género y sobre financiación de las campañas electorales, archivado por vencimiento de términos el 20 de junio de 2011; 3) Por medio del cual se pretende garan-

Índices de disciplina de las representantes de la Bancada de mujeres

Representante a la Cámara	Partido	Promedio Ponderado de IAP para todos los proyectos	IAP para la Bancada	RICE para la Bancada
Mónica del Carmen Anaya Anaya	Liberal Colombiano	0,75	0,78	1
Nancy Denise Castillo García	Liberal Colombiano	0,50	0,78	1
Yolanda Duque Naranjo	Liberal Colombiano	0,71	0,78	1
Adriana Franco Castaño	Liberal Colombiano	0,70	0,78	1
Consuelo González de Perdomo	Liberal Colombiano	0,50	0,78	1
Victoria Eugenia Vargas Vives	Liberal Colombiano	0,80	0,78	1
Rosmary Martínez Rosales	Cambio Radical	0,60	0,78	1
Mercedes Rincón Espinel	Cambio Radical	0,50	0,78	1
Lina María Barrera Rueda	Conservador Colombiano	0,57	0,78	1
Díela Liliana Benavides Solarte	Conservador Colombiano	0,57	0,78	1
Juana Carolina Londoño Jaramillo	Conservador Colombiano	0,75	0,78	1
Nidia Marcela Osorio Salgado	Conservador Colombiano	0,75	0,78	1
Marta Cecilia Ramírez Orrego	Conservador Colombiano	0,86	0,78	1
Esmeralda Sarria Villa	Conservador Colombiano	0,75	0,78	1
Mercedes Eufenia Márquez	(PIN)	0,50	0,78	1
Gloria Stella Díaz Ortiz	MIRA	0,86	0,78	1
Claudia Marcela Amaya García	Social de Unidad Nacional	0,50	0,78	1
Lucero Cortés Méndez	Social de Unidad Nacional	0,50	0,78	1
Sandra Elena Villadiego Villadiego	Social de Unidad Nacional	0,50	0,78	1
Ángela María Robledo	Verde	0,42	0,78	1

Índices de disciplina de las senadoras de la Bancada de mujeres

Senadora	Partido	IAP por legisladora: Creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer	IAP para la Bancada	RICE para la Bancada
Amparo Arbeláez Escalante	Liberal Colombiano	1,00	0,92	1
Arleth Patricia Casado de López	Liberal Colombiano	1,00	0,92	1
Piedad Esneda Córdoba Ruiz	Liberal Colombiano	1,00	0,92	1
Cecilia Matilde López Montaña	Liberal Colombiano	1,00	0,92	1
Yolanda Pinto Afanador de García	Liberal Colombiano	1,00	0,92	1
Griselda Janeth Restrepo Gallego	Liberal Colombiano	1,00	0,92	1
Daira de Jesús Galvis Méndez	Cambio Radical	0,67	0,92	1
Nancy Patricia Gutiérrez	Cambio Radical	1,00	0,92	1
Luzelena Restrepo Betancourt	Colombia Democrática	1,00	0,92	1
Nora María García Burgos	Conservador Colombiano	1,00	0,92	1
Myriam Alicia Paredes Aguirre	Conservador Colombiano	0,00	0,92	1
Liliana María Rendón Roldán	Conservador Colombiano	1,00	0,92	1
Carlina Rodríguez Rodríguez	Conservador Colombiano	0,67	0,92	1
Olga Lucía Suárez Mira	Conservador Colombiano	1,00	0,92	1
Teresita García Romero	PIN	0,00	0,92	1
Alexandra Moreno Piraquive	MIRA	1,00	0,92	1
Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu	Social de Unidad Nacional	1,00	0,92	1
Maritza Martínez Aristizábal	Social de Unidad Nacional	0,00	0,92	1
María Isabel Mejía Marulanda	Social de Unidad Nacional	1,00	0,92	1
Karime Mota y Morad	Social de Unidad Nacional	0,00	0,92	1
Claudia Rodríguez de Castellanos	Social de Unidad Nacional	1,00	0,92	1
Dilian Francisca Toro Torres	Social de Unidad Nacional	1,00	0,92	1
Claudia Janneth Wilches	Social de Unidad Nacional	0,00	0,92	1
Piedad Zuccardi de García	Social de Unidad Nacional	1,00	0,92	1
Gilma Jiménez Gómez	Verde	0,00	0,92	1
Gloria Isabel Cuartas Montoya	PDA	0,50	0,92	1
Gloria Inés Ramírez Ríos	PDA	1,00	0,92	1

tizar la igualdad salarial de mujeres y hombres, sancionado como ley el 29 de diciembre de 2011; y 4) Por medio del cual se pretendía penalizar nuevamente el aborto, archivado en debate el 10 de diciembre de 2011.

A partir de los votos emitidos por las senadoras y representantes, se calculó la disciplina partidista de las congre-

sistas de la Bancada de acuerdo con su partido y con la Cámara donde la votación tuvo lugar, utilizando los índices de Rice e IAP, expuestos anteriormente. Por otro lado, se calculó la disciplina de la Bancada como si su funcionamiento respondiera al de un partido político, con el objetivo de evidenciar si existe un comportamiento similar de sus inte-

grantes al momento de tomar decisiones relacionadas con temas de género.

Índices de disciplina de las senadoras por partido.

Durante la aprobación del proyecto de ley que creaba la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, se observa que las congresistas del Partido Liberal y de Cambio Radical votaron de manera disciplinada según el IR. Sin embargo, observando el IAP de los partidos, que tiene en cuenta tanto inasistencias como abstenciones, se hace evidente una diferencia importante entre estos dos valores.

En otras palabras, mientras el IR muestra que todas las organizaciones partidistas se comportaron de manera disciplinada, el IAP indica que las congresistas se abstuvieron de votar de manera frecuente al momento de aprobar este proyecto. Es decir, a pesar de los niveles de abstención e inasistencias, cuando votaron lo hicieron de manera homogénea.

Sin embargo, los casos específicos del Partido Social de Unidad Nacional y el Conservador Colombiano, presentan los indicadores más bajos en disciplina, lo que significa que no todas las congresistas de estos partidos votaron de la misma manera frente a esta iniciativa particular.

Índices de disciplina para las Representantes a la Cámara por partido

La tabla Índices de disciplina de la Representantes a la Cámara por Partido, muestra, nuevamente, diferencias entre el IR y el IAP de los partidos. Es decir, se registran altos índices de disciplina a nivel partidista, pero, teniendo en cuenta las abstenciones e inasistencias, la cohesión disminuye de manera importante.

Por otro lado, si bien el Movimiento MIRA cuenta con sólo una mujer en la Cámara de Representantes, su comportamiento legislativo es perfecto. Incluso si se compara con otros partidos uninominales en esta misma Cámara.

Índices de disciplina de las congresistas de la Bancada de Mujeres

Al observar los índices de disciplina para el mismo proyecto, teniendo como punto de referencia a la Bancada y suponiendo que su comportamiento es similar al de un partido político, se hace evidente que las congresistas votaron

con disciplina perfecta según el IR. Lo que indica que, para este proyecto, las legisladoras actuaron como Bancada.

Así las cosas, las congresistas votaron de la misma manera y se comportaron como un partido disciplinado en este proyecto. Sin embargo, si se analizan las votaciones de manera individual, existen legisladoras que no asisten a las votaciones de manera consistente.

Para el caso de la Cámara de Representantes, se evidencia un comportamiento similar al registrado en el Senado de la República. Es necesario aclarar que la realización de los índices tanto de Rice como de IAP para la Cámara se llevó

a cabo partir del cálculo de disciplina para tres proyectos de ley, a saber la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, la penalización del aborto y la Reforma Política.

A manera de conclusión, se puede decir que a pesar de las diferencias en términos de la afiliación partidista de las congresistas que componen la Bancada de Mujeres en el Congreso, existe un comportamiento homogéneo en las votaciones de proyectos de ley relacionados con temas de género. Adicionalmente, esta característica se hace evidente a pesar de las diferencias que puedan existir a nivel individual con respecto a la disciplina partidista.

LAS SESIONES DEL CONGRESO: GRANDES REFORMAS Y EL PAPEL DE LAS SESIONES CONJUNTAS

Las sesiones son los eventos de la actividad legislativa por excelencia pues es allí donde ocurren actividades tan variadas e importantes como la aprobación de proyectos, la verificación del quórum o los debates de control político. La mejor forma de analizar las sesiones es a través de los órdenes del día, que son el conjunto de actividades o puntos de la agenda que cada comisión y plenaria del Legislativo se dispone a realizar en un día determinado. Justamente, a continuación se presenta un análisis de la dinámica de las sesiones programadas entre el 7 de agosto de 2010 y el 25 de abril de 2012 en el Congreso de la República.

Durante ese lapso se agendaron un total de 1,422 sesiones, 612 en Cámara (43%), 596 en Senado (42%) y 214 en sesiones conjuntas de dos o más comisiones (15%). Las dos unidades legislativas más activas en términos de la programación de sesiones fueron

las comisiones primeras de Cámara y Senado con 137 y 125 órdenes del día respectivamente. No es de extrañar que estas comisiones tengan tan destacado papel, pues es allí donde se discuten las reformas a la Constitución y todo lo relacionado con la organización territorial, los derechos, garantías y deberes, y las políticas para la paz, entre otros.

Ejemplos de la discusión sobre dichos temas fueron los debates que allí surgieron proyectos de origen legislativo,

como la Ley Antidiscriminación (165/10 de Cámara; 08/10 de Senado) y el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil (14/11 de Cámara; 169/11 de Senado); y de origen gubernamental, como la Reforma a la Justicia (143/11 Cámara; 07/11 de Senado), el Estatuto Anticorrupción (174/ de Cámara; 142/10 de Senado), entre otros.

Las plenarios de Cámara y Senado aparecen en tercer y cuarto lugar en el escalafón de las células legislativas con mayor número de sesiones programadas.

Proyectos y mecanismos de control político agendados por sesión, agosto 2010 - abril 2012

Cámara	Comisión	No. de sesiones	Promedio proyectos por sesión	Promedio mecanismos de control político por sesión
Cámara de Representantes	Plenaria	116	7,06	0,27
	Com. I	137	2,88	0,20
	Com. II	72	0,99	0,46
	Com. III	65	0,78	0,35
	Com. IV	26	1,35	0,46
	Com. V	66	0,32	0,45
	Com. VI	66	1,45	0,56
	Com. VII	64	1,92	0,45
Senado	Plenaria	96	12,46	0,42
	Com. I	125	3,87	0,32
	Com. II	86	3,47	0,49
	Com. III	36	0,86	0,61
	Com. IV	32	0,59	0,72
	Com. V	75	0,84	0,71
	Com. VI	84	0,71	0,74
	Com. VII	62	3,18	0,35
Cámara y Senado	Conjuntas	214	4,04	0,18

Estas sesiones se caracterizan por dos rasgos principales. Por un lado, es allí donde se agendan los órdenes del día más extensos, con un promedio de 11 puntos por sesión en la plenaria de Cámara y 16,5 en la de Senado. De otro lado, es en estas sesiones donde se programan más proyectos por orden del día, con un total de 7 y 12 iniciativas agendadas en la plenaria de Cámara y Senado, respectivamente. Por supuesto, es apenas lógico que se presente esta dinámica, ya que es allí donde desembocan todos los proyectos que son aprobados en las distintas comisiones.

Continuando con el análisis de las comisiones con mayor número de proyectos de ley agendados por sesión, debe analizarse el papel de las comisiones conjuntas. Por medio de éstas el Congreso normalmente busca dar trámite rápido a iniciativas de importancia estratégica para el país. Ese es el caso de los proyectos a los que el Ejecutivo asigna mensaje de urgencia, como la ley que promueve la oferta de suelo urbanizable (182/11 de Cámara; 208/10 de Senado), que fue aprobada en primer y tercer debate en las sesiones conjuntas de las comisiones séptimas, iniciativa que hoy cobra vigencia tras el anuncio del gobierno Santos de construir 100.000 viviendas gratis para los colombianos más pobres.

Igualmente, la controvertida Ley de Implementación del TLC con Estados Unidos o Ley Lleras 2.0 (197/12 Cámara; 201/12 Senado), de la cual se habló en detalle en este boletín, fue aprobada con mensaje de urgencia en un total de 24 días, todo con el concurso de las sesiones conjuntas de las comisiones segundas.

El control político en las sesiones. Calamidades, transporte y política exterior

Como se mencionó anteriormente, en las sesiones también se realiza otra importante función del Congreso: el control político, es decir, el llamado a

cuentas que hacen los congresistas a los distintos funcionarios del Estado. En ese frente, tal como se ha mencionado en anteriores boletines, el Senado le lleva la delantera a la Cámara, probablemente debido a que los funcionarios requeridos son del orden nacional, que es el campo de acción de los senadores. La ventaja que en ese campo lleva el Senado se refleja en que al sumar tanto las citaciones a debate, como las audiencias públicas y las invitaciones programadas, las células legislativas de dicha cámara dedican el 12% de los puntos de sus órdenes del día al control político, mientras en la Cámara de Representantes esa cifra alcanza el 10%.

Dicha diferencia es aún más pronunciada si se analiza el número de debates agendados con respecto a la cantidad de congresistas en cada una de las cámaras. Así, el representante promedio aparece con 1,1 citaciones agendadas,

mientras que el senador promedio lo hace con 2,7.

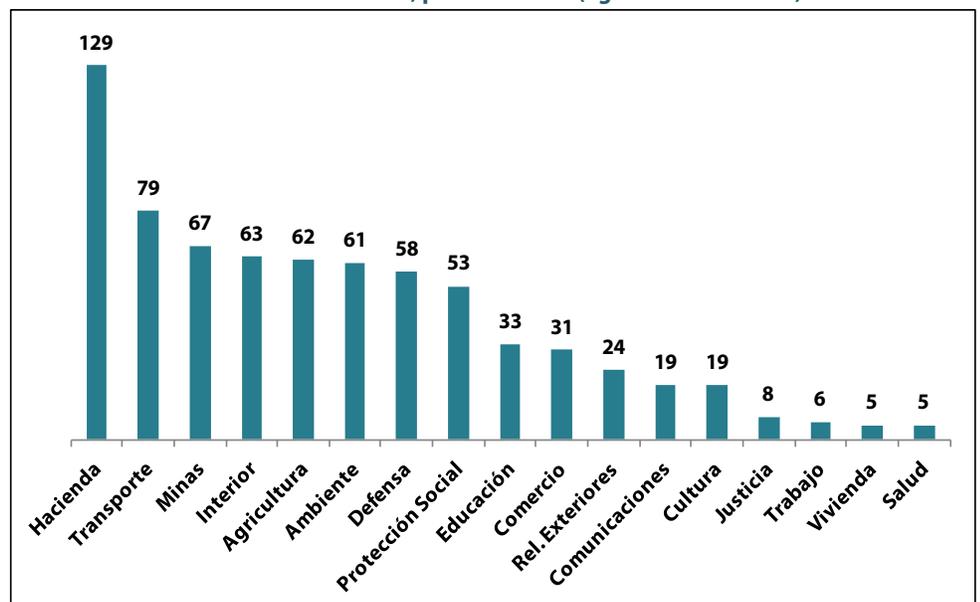
La célula legislativa con más mecanismos de control político agendados en sus sesiones es la comisión sexta de Senado. Allí, dentro de las 84 sesiones programadas, se incluyeron un total de 59 citaciones y 3 invitaciones. En concordancia con los temas que aborda esta célula legislativa, que son las calamidades públicas, las comunicaciones, la educación, el transporte y el

turismo, entre otros, los temas más recurrentes abordados en esta comisión mediante el control político fueron los desastres y las calamidades, y el tránsito y el transporte, con seis debates agendados por tema.

En el primer frente, los efectos negativos del invierno generaron que los miembros de la comisión llamaran a cuentas al gobierno nacional. En cuanto

Por medio de las sesiones conjuntas, el Congreso busca dar trámite rápido a iniciativas de importancia estratégica para el país.

Número de citaciones, por ministerio (ago 2010 - abr 2012)



al tránsito y el transporte, temas como la accidentalidad vial o el paro de camioneros de febrero de 2011 generaron que los senadores de la comisión sexta agendaran citaciones.

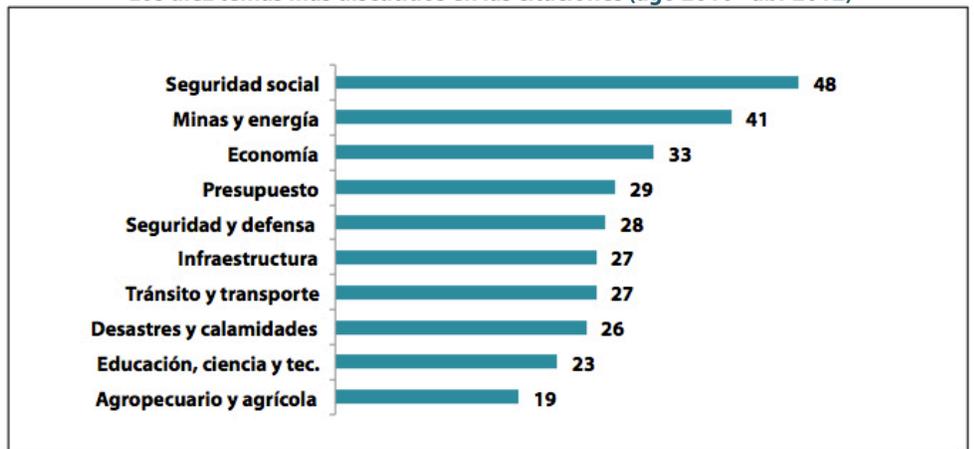
Por su parte, la comisión segunda de Cámara aparece justo detrás de la comisión sexta de Senado, ya que de las 72 sesiones agendadas por aquella célula legislativa, se programaron 26 citaciones, 2 audiencias públicas y 5 invitaciones. Debido a que esta comisión aborda temas relacionados con la política internacional, la defensa, la fuerza pública, y el comercio exterior entre otros, los debates de control político allí agendados tuvieron que ver con los Tratados de Libre Comercio que ha venido adelantado Colombia o la aplicación de la doctrina de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en las operaciones de las Fuerzas Militares.

Rindiendo cuentas: Minas, Energía, y Economía

Si se analizan las 464 citaciones agendadas desde el inicio de este cuatrienio, se tiene que la seguridad social (10,3%), las minas y la energía (8,8%), y la economía (7,1%), fueron los tres temas más recurrentes para llamar al banquillo a los funcionarios públicos. En ese mismo sentido, las carteras de Hacienda y Crédito Público (17,8%), Transporte (10,9%), y Minas y Energía (9,2%), aparecen como las más citadas.

Como puede verse, los temas y los ministerios que más citaciones registran están vinculados. Este es el caso de los temas económicos y su relación con el alto número de debates donde se requirió la presencia del Ministerio de Hacienda. Como ejemplo de esa dinámica, pueden nombrarse los distintos debates sobre el presupuesto nacional o sobre la revaluación del peso que han surtido en el Congreso. Lo propio ocurrió con las citaciones a la cartera de Minas y el alto número de

Los diez temas más discutidos en las citaciones (ago 2010 - abr 2012)



debates agendados sobre ese mismo tema. En ese frente existieron debates como aquel sobre las irregularidades en la contratación al interior de la Agencia Nacional de Hidrocarburos o, más recientemente, los relacionados con los altos precios del Gas Licuado del Petróleo o gas GLP.

Finalmente, al analizar la participación de los congresistas en los debates agendados según las colectividades a las que aquellos pertenecen, se encuentra que los partidos Social de Unidad Nacional (217 citaciones), Liberal (180 citaciones), Conservador (153 citaciones) y el Polo Democrático Alternativo (132 citaciones), fueron las organizaciones que más contribuyeron a la hora de promover debates de control político. Sin embargo, tres de esos cuatro partidos son los más grandes en cuanto al número de miembros se refiere.

Precisamente, al analizar la dinámica del control político de acuerdo a la cantidad de congresistas en cada partido, otras son las colectividades que se muestran como las más activas. Por ejemplo, Autoridades Indígenas de Colombia registra un total de 7 debates por congresista, la Alianza Social Indígena 5,5, mientras el MIRA aparece con 12,3, y nuevamente el Polo Democrático Alternativo con 10,2.

Esta tendencia partidista en el ámbito del control político es muy parecida a la

presentada por Congreso Visible en el Boletín 23, donde se analizó el periodo legislativo transcurrido entre julio y diciembre de 2011, lo que permite concluir que lo que va corrido del actual cuatrienio se mantiene dentro de la dinámica regular del trabajo legislativo en cuanto a citaciones se refiere.

En ese sentido, que partidos como el MIRA o el Polo Democrático Alternativo estén dentro de las colectividades con más debates agendados por congresista, mientras el Partido de la U y el Conservador ocupen los últimos lugares en ese mismo escalafón, permite concluir que el control político efectivamente es un mecanismo importante para que las minorías y la oposición logren hacerse oír en un Congreso con tan amplia coalición a favor del Ejecutivo.

Debates de control político según partido de los citantes, agosto 2010 - abril 2012

Partido	Número de citaciones	Citaciones por Congresista
Gobierno	PSUN	2,89
	Conservador	2,63
	Liberal	3,33
	Verde*	9,12
	Cambio Radical	2,65
Independientes	PIN	3,80
	MIRA	12,25
	ASI	5,50
	AICO	7,00
	Apertura Liberal	1,50
	Afrovides	1,00
	Oposición	Polo Democrático

* El Partido Verde hace parte de la Coalición de Unidad Nacional desde julio de 2011.