

Contenido

- 1 - EDITORIAL
- 2 - ¿QUÉ TANTO SE LEGISLÓ EN EL CUATRIENIO 2006-2010?
- 4 - EL PANORAMA DEL CONTROL POLÍTICO
- 7 - LOS DEBATES Y PROYECTOS MÁS POLÉMICOS
- 11 - VOTACIONES NOMINALES Y DISCIPLINA DE LOS PARTIDOS
- 14 - A MANERA DE CONCLUSIÓN

sión de congresistas de otros partidos y la creciente polarización en torno a la política de Seguridad Democrática, configuraron un escenario en el que el Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo, a través de los debates de control político, se constituyeron en las fuerzas más importantes de oposición.

Además, podemos caracterizar este cuatrienio que acaba de pasar como único en la historia reciente de Colombia. Con un Presidente reelecto, la agenda del gobierno tuvo un ritmo más pausado (especialmente a partir del 2008), buscando la consolidación de sus políticas y legado, más que la introducción de nuevas políticas. Se lograron aprobar proyectos de reforma tributaria, la reforma a la Ley 100, varios tratados de libre comercio entre los cuales sobresale el realizado con Estados Unidos en las primeras legislaturas.

En los dos últimos años el ritmo disminuyó, y los proyectos presentados respondieron a necesidades de coyuntura, más que a promesas de campaña. Los proyectos de iniciativa popular, especialmente los referendos para la tercera reelección, el del agua y la cadena perpetua para violadores, ocuparon gran parte de la agenda de las últimas legislaturas.

Igualmente, vimos entrar en vigencia la Ley de bancadas y un nuevo sistema electoral que redujo de forma importante el número de partidos políticos con presencia en el legislativo, y que logró detener el constante transfuguismo político de periodos anteriores (con un lapso de los meses en los que se aprobó explícitamente el cambio de partido por el Acto Legislativo n.º 1 del 2009). Se estrenó igualmente el voto nominal y público a partir de agosto de ese año, el cual permite por primera vez medir sistemáticamente la disciplina partidaria.

Al mismo tiempo que se implementaron medidas modernizadoras del Congreso Nacional, se vivió una de las peores crisis de su legitimidad a causa de los escándalos de corrupción, prebendas y vínculos con grupos al margen de la ley, los cuales ocuparon gran parte de la agenda legislativa generando un masivo número de renunciaciones y de reemplazos, afectando a más del 30% del Congreso.

En este informe presentamos, de forma breve, algunas de las estadísticas que se pueden obtener con el sistema de Congreso Visible con el fin de caracterizar de manera general las actividades durante este cuatrienio sobre producción legislativa y control político.

EDITORIAL

Como es ya una costumbre cada cuatro años, Congreso Visible realizó un completo balance sobre la labor de la Cámara de Representantes y el Senado durante el cuatrienio 2006-2010. Éste se caracterizó por la consolidación del proyecto uribista como fuerza mayoritaria en el Congreso de la República. Con la obtención de 20 curules en el Senado y 29 en Cámara en las elecciones de 2006, el Partido de la U, creado en agosto de 2005, logró constituirse como una presencia dominante en la arena política.

De la misma forma, el establecimiento de una coalición de gobierno mayoritaria con el Partido Conservador, la adhe-

Universidad de los Andes **Congreso Visible**

BOLETÍN DEL PROGRAMA CONGRESO VISIBLE DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

DIRECCIÓN EJECUTIVA — Mónica Pachón

INVESTIGADORES — Christian Benito, Marcela Escandón, Beatriz Helena Gil, Diego Felipe Gómez, Daniel González, Andrés Felipe Jacobo, Margarita Ramírez, Susana Rubinstein, Nicolás Santamaría.

INVESTIGADORES JUNIOR — Estudiantes voluntarios

DISEÑO, GRÁFICOS Y ARMADA — Miguel Olaya

Programa **Congreso Visible**
Departamento de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de los Andes
www.congresovisible.org
contacto@congresovisible.org
Tel.: [571] 339 4949
Ext.: 3203, 3212, 3806
Bogotá, Colombia

La publicación de este boletín es posible gracias a la colaboración de:



¿QUÉ TANTO SE LEGISLÓ EN EL CUATRIENIO 2006-2010?

Entre las diversas funciones que tiene el Congreso de la República, la labor legislativa es una de las más importantes. Sin embargo, la atención de la opinión pública al proceso de elaboración de las leyes es muy selectiva y por eso los ciudadanos tienen información sobre algunos eventos, pero no un panorama de lo que se vio durante el cuatrienio. Para Congreso Visible, es importante dar a conocer datos agregados sobre éste para revelar las diferentes dinámicas que se desarrollan al interior del Senado y de la Cámara de Representantes. Para esto, analizamos todos los proyectos de ley radicados durante el periodo.

Proyectos nacionales: los más agendados

En cuanto al tipo de proyectos presentados en el cuatrienio, hay un claro predominio de los radicados para atender necesidades e intereses de índole nacional: durante los últimos cuatro años de agenda legislativa, 3 de cada 4 iniciativas (75,8%) fueron de este tipo, incluyendo presupuesto. Por otra parte, los proyectos de tipo regional o local tuvieron una representación mucho más baja, con el 13,8% del total. Finalmente, entre tratados, asuntos administrativos y proyectos sectoriales, se concentra el 10,4% restante.

Así, se observa que los proyectos de tipo regional y local tuvieron una representación mucho más baja acumulando un 13,8% del total presentado. Éstos, en su mayoría, corresponden a iniciativas que buscan obtener fondos para un municipio, ya sea a través de homenajes y fiestas de fundación, o la emisión de estampillas que sirven para recoger dinero para invertir en una entidad específica, como una universidad, un colegio o un hospital.

En esta categoría de proyectos de ley, el Partido Conservador se destaca al haber presentado casi una cuarta parte (22,9%) de estas iniciativas locales, muy

Proyectos presentados de orden regional y local, 2006-2010

Partido	% de proyectos presentados de tipo local	% de proyectos de tipo local sancionados como ley
Conservador Colombiano	22,9	24,1
Liberal Colombiano	20,7	17,2
Social de Unidad Nacional	18,4	13,8
Cambio Radical	12,0	13,8
PIN (Convergencia Ciudadana)	5,6	0,0
Polo Democrático Alternativo	4,9	3,4
Otros	15,4	27,6

cerca del porcentaje registrado por el Partido Liberal (20,7%). Ahora bien, el índice de aprobación de estos proyectos es relativamente bajo: unas 29 iniciativas locales y regionales fueron aprobadas, de las cuales el 24,1% fueron propuestas del Partido Conservador.

Sanción y archivo de proyectos de ley

Durante el último cuatrienio se presentaron 1698 proyectos de ley por parte de los congresistas, de los cuales 138 fueron sancionados como ley. Esto señala que, al igual que en cuatrienios pasados, la tasa de aprobación de iniciativas es

relativamente baja, registrando en esta oportunidad el 8,13%. En cambio, para el Ejecutivo, la tasa de aprobación es cercana a la mitad, alcanzando el 42,5%. Esta tasa, sin embargo, es muy baja comparada con las de regímenes presidenciales latinoamericanos en los cuales el promedio oscila entre 70% y 75%. Claramente, los proyectos del Ejecutivo son los prioritarios en la agenda legislativa.

Vemos también que aquellos que son presentados en los primeros dos años de gobierno son los que tienen mayor probabilidad de ser aprobados, mientras que aquellos presentados después de julio del 2008 quedan más fácilmente archivados por tránsito de legislatura, o simplemente por asuntos de priorización de la agenda.

El proyecto de referendo para aprobar la reelección tuvo un efecto significativo al disminuir la productividad legislativa. Un ejemplo de archivo por vencimiento de términos fue el proyecto 261/07 de Cámara, con el cual se pretendía evitar que los congresistas condenados por vínculos con grupos armados ilegales fueran reemplazados por personas pertenecientes o vinculadas a las mismas estructuras

Producción legislativa en la Cámara y Senado de la República por tipo de proyecto, 2006-2010

Tipo de proyecto	Período								Sin clasificar	Total
	2006-2	2007-1	2007-2	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1		
Sectorial	6	3	8	1	12	7	10	4	1	52
Tratados	7	7	15	3	14	7	20	3	1	77
Local y regional	31	18	38	13	61	16	84	13	6	280
Nacional	276	88	237	97	350	78	351	38	25	1540
Total por periodo	320	116	298	114	437	108	465	58	33	1949

Estado de los proyectos introducidos por periodo, 2006-2010

Estado	Período								Total
	2006-2	2007-1	2007-2	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1	
Publicado	-	-	-	-	-	2	26	9	37
Primer debate	-	-	-	-	-	1	64	7	72
Segundo debate	-	-	-	-	3	1	70	4	78
Tercer debate	-	-	-	-	11	1	1	-	13
Cuarto debate	1	-	1	-	27	5	9	2	45
Conciliación	-	-	-	-	8	1	-	1	10
Sancionado como ley	64	29	80	13	40	5	8	1	240
Proyectos sancionados por proyectos presentados en el periodo	20,0%	25,0%	26,9%	11,4%	9,2%	4,6%	1,7%	1,7%	12,3%

Estado actual de los proyectos de ley radicados entre 2006-2010, por partido

Partido	En publicación	Retirados por el autor	Permanecen en debates	Sancionados como ley	Archivados	Otros estados del proyecto	Total de proyectos presentados en 2006-2010	% sobre el total de proyectos en 2006-2010	Congresistas en el partido	% proyectos presentados por congresista en cada partido	% de proyectos aprobados sobre el total de presentados (por partido)	% de proyectos archivados sobre el total de presentados (por partido)
AICO	0	0	0	0	1	0	1	0,1	—	—	0,0	100,0
AICO y otros	0	1	0	0	0	0	1	0,1	—	—	0,0	0,0
Accion Social	0	0	0	0	4	0	4	0,2	1	4,00	0,0	100,0
Afrouincca	0	0	1	0	0	0	1	0,1	1	1,00	0,0	0,0
Alas Equipo Colombia	0	2	0	2	10	2	16	0,9	12	1,33	12,5	62,5
Alas Equipo Colombia y otros	1	0	1	1	5	0	8	0,5	—	—	12,5	62,5
Alianza Social Afrocolombiana	0	1	0	0	4	0	5	0,3	1	5,00	0,0	80,0
Alianza Social Afrocolombiana y otros	0	1	0	0	1	0	2	0,1	—	—	0,0	50,0
Alianza Social Indigena	1	1	0	0	3	0	5	0,3	—	—	0,0	60,0
Cambio Radical	2	33	25	17	106	12	196	11,5	33	5,94	8,7	54,1
Cambio Radical y otros	0	2	2	3	16	1	24	1,4	—	—	12,5	66,7
Colombia Democrática	0	0	0	0	2	1	3	0,2	5	0,60	0,0	66,7
Colombia Democrática y otros	0	0	0	2	0	0	2	0,1	—	—	100,0	0,0
Colombia Viva	0	0	0	0	3	2	5	0,3	2	2,50	0,0	60,0
Conservador Colombiano	4	38	28	29	138	26	264	15,5	48	5,50	11,0	52,3
Conservador Colombiano y otros	0	2	2	4	7	5	20	1,2	—	—	20,0	35,0
Liberal Colombiano	6	79	40	22	164	19	332	19,6	53	6,26	6,6	49,4
Liberal Colombiano y otros	1	3	4	3	9	4	24	1,4	—	—	12,5	37,5
MIRA	2	18	17	9	89	10	145	8,5	3	48,33	6,2	61,4
MIRA y otros	0	0	0	1	1	1	3	0,2	—	—	33,3	33,3
Movimiento Nacional y otros	0	0	0	0	1	0	1	0,1	—	—	0,0	100,0
PIN (Convergencia Ciudadana)	1	13	7	1	36	3	61	3,6	15	4,07	1,6	59,0
PIN (Convergencia Ciudadana) y otros	0	0	0	0	3	1	4	0,2	—	—	0,0	75,0
Polo Democrático Alternativo	2	18	14	6	49	14	103	6,1	20	5,15	5,8	47,6
Polo Democrático Alternativo y otros	0	1	0	1	3	0	5	0,3	—	—	20,0	60,0
Por el país que soñamos	0	0	5	2	15	0	22	1,3	2	11,00	9,1	68,2
Por el país que soñamos y otros	0	0	0	1	1	0	2	0,1	—	—	50,0	50,0
Social de Unidad Nacional	16	72	34	34	224	40	421	24,8	49	8,59	8,1	53,2
Social de Unidad Nacional y otros	0	1	0	0	5	2	9	0,5	—	—	0,0	55,6
Unidad Liberal	0	0	1	0	3	0	8	0,5	—	—	0,0	37,5
Verde	0	0	0	0	3	0	6	0,4	1	6,00	0,0	50,0
Total	36	286	181	138	906	143	1698					
Porcentaje	2,12	16,84	10,66	8,13	53,36	8,42	100,00					

delincuencias. Otros proyectos que no llegaron a instancias decisivas en el proceso legislativo fueron, entre otros, el 17/08 (servicios públicos), 265/09 (monopolio rentístico de juegos de suerte y azar) y 189/09 (liquidación del DAS), todos de la Cámara de Representantes.

En total, 906 proyectos fueron archivados entre julio de 2006 y junio de 2010, lo que corresponde al 53,36%. De éstos, 757 (44,5%) fueron archivados por tránsito de legislatura o vencimiento de términos, lo cual indica que gran parte de las iniciativas radicadas se quedan atrás debido a su pertinencia frente a los intereses nacionales o regionales, o a la falta de espacio en la agenda legislativa.

Sin embargo, esto no quiere decir que la productividad agregada del legislativo

haya sido limitada. Al analizar el comportamiento particular de los partidos, encontramos que los índices de archivo de proyectos se pueden explicar a partir de las diferencias en la capacidad política de cada organización para agendarlos en comisión o plenaria. Los casos del Partido de la U y de MIRA reflejan este punto, ya que marcan la diferencia entre un partido que tiene una fuerte capacidad de agenda, y otro significativamente activo en términos de producción de proyectos pero con una debilidad en número de congresistas para darle peso a sus iniciativas.

El Partido de la U presentó en el cuatrienio 421 proyectos con una bancada de 49 congresistas, lo que hace que cada uno de ellos haya presentado, en promedio, 8,6 proyectos. De éstos, 34

(8,1%) fueron sancionados como ley y 224 (53,2%) fueron archivados. Por otro lado, MIRA radicó 145 proyectos contando con una bancada de tres congresistas lo que, comparado con el Partido de la U, supera en cinco veces la productividad de la bancada mayoritaria (48,3 por persona). De éstos, fueron aprobados 9 (6,2%) y archivados 89 (61,3%)¹.

En ese sentido, al comparar únicamente los porcentajes de los proyectos archivados para cada partido no se encuentra una diferencia significativa. Sin embargo, la relación entre el número de proyectos presentados por congresista y el porcen-

1 Para todos los partidos aquí estudiados la sumatoria de proyectos de ley archivados y aprobados no representa necesariamente el total de las iniciativas radicadas, ya que varias de ellas pueden aún estar en tránsito legislativo.

taje de archivo indica que el Partido de la U, al tener una mayor bancada y al ser parte de la coalición mayoritaria, se constituye en una organización política más efectiva. Se podría preguntar entonces si no es mejor para MIRA presentar menos iniciativas e intentar buscar, a partir de la negociación, tener una tasa de aprobación mucho más favorable.

Coalición de gobierno y oposición: ¿qué tan bien les fue en el cuatrienio?

Durante este cuatrienio, se vio por primera vez en mucho tiempo una diferencia clara entre aquellos partidos de la coalición de gobierno y los partidos en oposición. Este cambio fue impulsado por la Reforma del 2003 y otras complementarias ya mencionadas. Se supone entonces que los resultados legislativos deben reflejar las diferencias en el control de agenda de una supermayoría como con la que contaba el Presidente de la República, y la de los partidos de oposición que apenas lograban tener presencia en todas las comisiones del Congreso.

Estados actuales de proyectos de ley entre 2006-2010, por coaliciones

Estado del proyecto el 20 de junio de 2010	Coalición de gobierno	Oposición	Independientes	Entre diversos grupos	Otros (iniciativa popular, concejales, etc.)	Ejecutivo	Total
Publicado	23	10	3	0	0	1	37
En debate	97	57	23	4	2	26	209
Sancionado como ley	92	29	11	6	3	100	241
Retirado por el autor	161	99	21	5	1	20	307
Archivados	536	222	123	25	8	76	990
Otros	93	37	13	8	2	12	165
Total por grupo	1002	454	194	48	16	235	1949
Total de proyectos radicados por el Congreso							1698
Total de proyectos radicados por el Congreso, el Ejecutivo y otras entidades							1949

Al observar los proyectos de ley de la coalición mayoritaria (sin incluir aquí los proyectos del Ejecutivo como parte de su agenda), se ve una tasa de aprobación del 9% (92) frente al 6,3% (29) de la oposición y 5,6% (11) de los independientes. Aunque las diferencias porcentuales no son muy grandes, puede observarse que la cantidad de proyectos de la coalición de gobierno duplica la de la oposición, lo que podría demostrar que el control de la agenda de la coalición trae beneficios importantes para aquellos legisladores pertenecientes a ella.

La oposición, sin embargo, logró pasar algunos proyectos, lo que también demuestra que el control no es absoluto y se permite, en ciertos momentos, el debate de proyectos que no necesariamente son de la preferencia de la mayoría. Dada la cantidad de proyectos introducidos por la coalición de gobierno, vemos que su tasa de archivo es igualmente alta (53,5%), sólo superada por los independientes con 63,4%; mientras que la de la oposición es de 48,8%, lo que de alguna forma sugiere que estos partidos anticipan que muchos de sus proyectos no pasarán por el proceso legislativo.



EL PANORAMA DEL CONTROL POLÍTICO

Tanto la coalición de gobierno como la oposición tuvieron un desempeño activo en este ámbito de la labor legislativa mediante la realización de citaciones orientadas a obtener información sobre la gestión de los ministros y funcionarios, publicitando o cuestionando las políticas públicas del Ejecutivo.

A lo largo de este cuatrienio, se realizaron en las comisiones y plenarias del Congreso de la República un total de 610 citaciones, de las cuales 337 fueron convocadas por el Senado y 257 por la Cámara. De las restantes, 10 se realizaron en sesiones conjuntas y 6 no fueron clasificadas por Congreso Visible. Este papel más activo de los senadores se com-

prueba al comparar el total de citaciones respecto al número de miembros que componen cada cámara: 3,3 citaciones por senador, frente a 1,5 por representante. De la misma manera, si tenemos en cuenta únicamente el desempeño de las plenarias a lo largo del período, el Senado, con un total de 70 citaciones, demuestra una actividad más fuerte que la Cámara de Representantes, con 40.

En consonancia con los ciclos de actividad legislativa, tanto en Senado como en Cámara se incrementa la realización de citaciones en los segundos semestres de cada año. En el agregado, los períodos comprendidos entre julio y diciembre concentran el 67% del total de citaciones.

Por otro lado, al comparar el comportamiento de las comisiones y plenarias

de cada cámara surgen similitudes y diferencias importantes. Por un lado, las comisiones que más citaron a lo largo de este cuatrienio fueron: la quinta, segunda y sexta de Senado (con 68, 51 y 40 citaciones, respectivamente); y la tercera, sexta y segunda de Cámara (con 47, 38 y 34).

Si se analizan estas cifras a la luz de investigaciones que estudian el comportamiento de las comisiones en la agenda legislativa, podemos ver que la predominancia de las comisiones segundas y sextas hace parte de una tendencia general en la que estas dos comisiones¹, siendo las que más sesionan en el cuatrienio, dedican un gran porcentaje

¹ RAMIREZ, Margarita María. Las comisiones constitucionales en Colombia y su relación con el poder ejecutivo entre 1998 y 2006. Bogotá D.C., 2009, 62 p. Tesis (Maestría en Ciencia Polí-

de su agenda a debates de control político y no a la discusión de proyectos de ley (esta tendencia es mucho más clara en las comisiones sextas). De la misma forma, este estudio demuestra que el ejercicio del control político se ha consolidado progresivamente en las comisiones quintas.

En segundo lugar, hay aspectos que llaman la atención cuando se compara el inicio y el final del cuatrienio. Entre julio y diciembre de 2006, el comportamiento de las comisiones y plenarias de Senado y de Cámara sigue una lógica distinta. Mientras que en el Senado se registra un total de 57 citaciones en comisiones y en plenaria, en la Cámara, para el mismo período, tenemos un total de 12, lo cual es importante porque indica que es en ésta última, como corporación de representación regional y local, en donde se presenta el efecto de "luna de miel" con el poder Ejecutivo.

Finalmente, un tercer aspecto que llama la atención es el pico importante en la realización de citaciones que se presenta en el segundo período del año 2009. Esto puede explicarse como un comportamiento generalizado de los miembros del Congreso en época preelectoral ya que, por un lado, los miembros de la coalición realizan citaciones orientadas a resaltar y a generar impacto sobre el desempeño de los funcionarios del Estado; y por otro, la oposición se concentra en cuestionar y visibilizar los problemas relacionados con la gestión de los ministros en temas particulares (por ejemplo, el de Agro Ingreso Seguro y de las interceptaciones ilegales realizadas por el DAS).

La función de control político del Congreso también se puede detallar desde el comportamiento de los partidos.

Cabe resaltar que estas cifras describen una mayoría clara de sus citantes, y que fueron ordenadas de acuerdo al partido al que pertenecía esta mayoría. Además,

Debates de control político y citaciones por comisión, Cámara de Representantes 2006-2010

Período	Total	Comisión						
		Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima
2006-2	8	0	1	2	5	0	0	0
2007-1	8	1	0	4	0	0	3	0
2007-2	49	3	5	11	9	10	8	3
2008-1	19	1	5	6	0	0	6	1
2008-2	41	8	7	8	2	3	5	8
2009-1	10	0	1	2	1	2	4	0
2009-2	61	6	13	11	8	10	8	5
2010-1	18	1	2	3	3	1	4	4
Total	214	20	34	47	28	26	38	21
Promedio semestral de citaciones por comisión	26,8	2,5	4,3	5,9	3,5	3,3	4,8	2,6
Citaciones por comisión por total de citaciones del cuatrienio	100,0%	9,3%	15,9%	22,0%	13,1%	12,1%	17,8%	9,8%

Debates de control político y citaciones por comisión, Senado de la República 2006-2010

Período	Total	Comisión						
		Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima
2006-2	43	8	9	3	4	8	9	2
2007-1	3	0	1	0	0	0	2	0
2007-2	26	1	0	3	4	8	7	3
2008-1	29	1	4	4	5	10	5	0
2008-2	55	9	12	4	4	17	5	4
2009-1	22	0	4	4	5	5	3	1
2009-2	50	5	14	7	5	11	5	3
2010-1	36	7	7	4	2	9	4	3
Total	264	31	51	29	29	68	40	16
Promedio semestral de citaciones por comisión	33,0	3,9	6,4	3,6	3,6	8,5	5,0	2,0
Citaciones por comisión por total de citaciones del cuatrienio	100,0%	11,7%	19,3%	11,0%	11,0%	25,8%	15,2%	6,1%

se registra un grupo considerable (197 citaciones de 610) en las cuales no hay un grupo mayoritario partidista, pero que no obstante pueden ser sistematizadas por coalición de gobierno, oposición o independiente.

En primer término, se demuestra que el Partido Liberal fue la organización que más impulsó el control político contabilizando 102 citaciones (16,7%), seguido del Partido de la U con 86 (14%) y del Conservador con 80 (13,1%).

¿Cuáles son los temas que trata cada comisión?

- Primera** Reformas constitucionales, organización territorial, estructura del Estado, rama legislativa, entre otros.
- Segunda** Política internacional, defensa nacional, comercio exterior, fronteras, monumentos públicos, entre otros
- Tercera** Hacienda y crédito público, impuestos y planeación nacional, entre otros
- Cuarta** Leyes orgánicas de presupuesto, control fiscal, contratación administrativa, entre otros.
- Quinta** Agro, ecología, medio ambiente, desarrollo territorial, minas y energía.
- Sexta** Comunicaciones, calamidades públicas, servicios públicos, transporte, turismo, educación, cultura.
- Séptima** Régimen salarial y prestaciones sociales del servicio público, sindicatos, deportes, salud, vivienda, asuntos de género y familia.

Por otro lado, el Polo Democrático Alternativo registró 47 citaciones (7,7%), una cifra que puede ser leída como baja pero que se puede llegar a entender dada su reducida representación en el Congreso.

De hecho, al comparar el número de citaciones con el número de congresistas se pueden identificar índices interesantes para este análisis. Así, el Polo alcanzaría un índice de 2,35 citaciones por congresista, el más alto entre los partidos políticos. Detrás de él se encuentran el MIRA (2,0), el Partido Liberal (1,9), el Partido de la U (1,76) y el Conservador (1,67).

Al agrupar los resultados en partidos de coalición, oposición e independientes se encuentra que los primeros formularon

Número de citaciones por coalición y por congresista, 2006-2010

Período	Coalición	Oposición	Independiente	Mayoría indefinida	Sin clasificar	Total
2006-2	33	25	3	8	1	70
2007-1	12	7	3	0	1	23
2007-2	55	23	3	20	1	102
2008-1	28	19	2	9	2	60
2008-2	58	26	3	21	1	109
2009-1	18	13	0	10	6	47
2009-2	62	36	6	26	4	134
2010-1	31	20	3	10	1	65
Totales	297	169	23	104	17	610
Promedio por congresista	1,87	2,32	1,28	N.A.	N.A.	N.A.

Nota: Los partidos en coalición son: Partido de la U, Conservador, Convergencia, Cambio Radical y Colombia Democrática. Los partidos de oposición son: Liberal y Polo.

297 citaciones frente a 169 de los segundos y 23 de los terceros. Al utilizar el anterior índice se detalla que la oposición, en contraste, realizó 2,32 citaciones por congresista, mientras que la coalición registra un índice de 2,03 y los independientes de 1,28.

Los ministerios al banquillo

La naturaleza del control político está fuertemente enlazada con el principio de balance de poderes entre las ramas del poder público, haciendo que los funcionarios y las cabezas de los dife-

Congresistas que registraron mayor número de citaciones y entidades más citadas por cada congresista, 2006-2010

Citante	Partido	Cámara	Total citaciones	Citaciones en plenaria	Citaciones en comisión	Entidad más citada
Ashton Giraldo Álvaro Antonio	Liberal Colombiano	Senado	16	3	13	Ministerio del Interior y de Justicia
González Villa Carlos Julio	Liberal Colombiano	Senado	13	2	11	Ministerio de Comunicaciones
López Maya Alexander	Polo Democrático Alternativo	Senado	12	2	10	Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios
Barriga Peñaranda Carlos Emiro	Conservador Colombiano	Senado	11	2	9	Varios Ministerios
Manzur Abdala Julio Alberto	Conservador Colombiano	Senado	11	1	10	Ministerio de Minas y Energía
Robledo Castillo Jorge Enrique	Polo Democrático Alternativo	Senado	11	3	8	Ministerio de Minas y Energía
Acosta Osío Alonso Rafael	Conservador Colombiano	Cámara	10	1	9	Ministerio de Comunicaciones
Andrade Serrano Hernán Francisco	Conservador Colombiano	Senado	10	8	2	Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y DT
Avellaneda Tarazona Luis Carlos	Polo Democrático Alternativo	Senado	10	6	4	Ministerio de la Protección Social
Borja Díaz Wilson Alfonso	Polo Democrático Alternativo	Cámara	10	3	7	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Clopatofsky Ghisays Jairo	Partido Social de Unidad Nacional	Senado	10	3	7	Ministerio de Defensa
Mora Jaramillo Manuel Guillermo	Partido Social de Unidad Nacional	Senado	10	0	10	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Número de citaciones por partido y por congresista, 2006-2010

Partido	Total citaciones	Citaciones/congresista
Liberal	102	1,92
Conservador	80	1,67
Polo	47	2,35
De la U	86	1,76
Convergencia	11	0,73
MIRA	6	2,00
Cambio Radical	44	1,33
Por el país que soñamos	2	1,00
Alas	3	0,25
Movimiento Popular	2	1,00
Unidad Liberal	3	0,75
ASI	3	0,75
Colombia Democrática	1	0,50
Verde	1	1,00
Asafro	1	1,00
MORAL	4	4,00
Sin mayoría definida	197	N.A.
Sin clasificar	17	N.A.

Citaciones y debates de control político por partido y por período, 2006-2010

Partido	Período								Total	Congresistas en bancada	Promedio por congresista
	2006-2	2007-1	2007-2	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1			
Liberal	10	3	11	15	18	9	24	12	102	53	1,9
Conservador	7	6	18	5	9	4	20	11	80	48	1,7
PDA	11	3	9	4	8	3	6	3	47	20	2,4
De la U	12	3	9	12	22	7	14	7	86	49	1,8
Convergencia	2	0	1	2	3	0	2	1	11	15	0,7
MIRA	1	1	1	0	1	0	1	1	6	3	2,0
Cambio Radical	7	1	11	1	4	4	12	4	44	33	1,3
Por el país que soñamos	0	2	0	0	0	0	0	0	2	2	1,0
Alas	0	0	1	1	0	0	1	0	3	12	0,3
Mov. Popular	0	0	2	0	0	0	0	0	2	2	1,0
Unidad Liberal	1	0	0	0	1	0	1	0	3	4	0,8
ASI	1	0	0	1	0	0	1	0	3	4	0,8
Col. Democrática	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0,5
Verde	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1,0
Asafro	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1,0
MORAL	0	0	0	1	1	0	1	1	4	1	1,0
Varios partidos	17	3	38	16	41	14	45	23	197	-	-
Sin clasificar	1	1	1	2	1	6	4	1	17	-	-
Totales	70	23	102	60	109	47	134	65	610		

VOTACIONES NOMINALES Y DISCIPLINA DE LOS PARTIDOS

La afiliación de un político a un partido supone que dentro de él se comparten ciertos criterios y principios que definen su comportamiento. En este orden de ideas, los miembros de un partido toman sus decisiones de acuerdo a los lineamientos que establece la colectividad de la cual hacen parte. No obstante, en la práctica, debido a diversas causas entre ellas las facciones y fracciones, los partidos políticos no siempre actúan de manera coordinada.

En el caso colombiano, en los últimos años se han implementado una serie de reformas buscando incentivar la disciplina partidista y fortalecer el sistema de partidos para consolidar un régimen democrático¹. Dados estos cambios institucionales, es válido preguntarse si realmente dichas modificaciones en las reglas del juego han arrojado resultados acordes a las intenciones de las reformas.

¿Qué tan disciplinados son los partidos colombianos? ¿Los partidos actúan siempre de manera disciplinada o sólo algunas veces? ¿Cuáles son los partidos disciplinados en Colombia? ¿Cuáles son los legisladores que se comportan en concordancia con su partido? Estas son algunas de las preguntas que intentamos explorar a continuación.

¿Cómo analizar el comportamiento de los partidos colombianos?

Existen diversos métodos que permiten cuantificar la disciplina de los partidos a partir del análisis de las votaciones nominales, como las propuestas por Rice²

y Carey³. Para este ejercicio se tomó como referencia el trabajo de Desposato⁴ quien elabora un índice para determinar si un político actúa de acuerdo a los lineamientos del partido. En este caso, el autor parte del supuesto según el cual el pronunciamiento del vocero del partido en una votación es la expresión de los acuerdos de la colectividad. En ese sentido, la disciplina estaría determinada por el grado de semejanza entre el comportamiento del vocero y el proceder de los diferentes miembros de la organización a la hora de votar.

Gracias a que en Colombia, a partir del segundo semestre de 2009, las votaciones nominales son de carácter obligatorio, es posible emplear la metodología anteriormente mencionada. Sin embargo, para la realización de este análisis los datos sobre votaciones se agregaron por partido, por proyecto de ley y legislador, a diferencia del trabajo de Desposato en donde los índices son calculados por congresista.

Para la elaboración de este ejercicio, se tomó un grupo de 25 votaciones realizadas entre el 2006 y el 2009⁵, que se seleccionaron a partir de criterios como su importancia en la opinión pública y capacidad de representar la variedad de temas que se discuten en el Congreso, privilegiando aquellas que se llevaron a cabo en las sesiones plenarias de ambas cámaras.

Debido a que en el caso colombiano los congresistas del periodo analizado tuvieron la oportunidad de cambiar de partido a finales del año 2009, las votaciones fueron organizadas en orden cronológico con el fin de evidenciar si

existe algún cambio en la manera en que se comportan los partidos antes y después de la reconfiguración de las bancadas en el Congreso.

Para el análisis de cada una de las votaciones, éstas se codificaron de la siguiente manera:

- Si un legislador votó de la misma manera que el vocero de su partido se asignó a ese voto un valor de 1.
- Si un legislador no votó de la misma manera que el vocero de su partido se asignó a ese voto un valor de 0.
- En los casos en los que no se contaba con la información sobre los voceros del partido para una votación determinada, se asignó un valor de 1 al voto del legislador que coincidió con el voto mayoritario de su colectividad y se asignó un valor de 0 en el caso contrario.
- En el caso de partidos políticos que registraban dos voceros en un mismo periodo de tiempo, se contemplaban las siguientes alternativas: a) si los votos de los voceros eran iguales y el voto del legislador era igual al de los dos voceros se asignaba un valor de 1 y se asignaba un valor de 0 si el voto del legislador no coincidía con el de los dos voceros. b) si los votos de los voceros eran diferentes, se tomaba como referencia el voto mayoritario y si el voto del legislador era igual al de la mayoría de los miembros de su partido se asignaba un valor de 1 y un valor de 0 si el voto del legislador no coincidía con el voto mayoritario.
- En los casos en los que el vocero del partido no asistió a la votación se tomó como referencia el voto mayoritario.
- Para todo legislador que se haya ausentado durante la votación se asumió que dicha ausencia es un comportamiento que va en contra de las disposiciones del partido.
- Las abstenciones, a menos de que sean la estrategia sugerida por el vocero del partido o el tipo de voto mayoritario, se asumen como un comportamiento contrario a la estrategia del partido.

3 CAREY, John. Legislative voting and accountability. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 83-94.

4 DESPOSATO, Scott. The Impact of Party-switching on Legislative Behavior in Brazil. Arizona University, 2004. p. 1-26.

5 A pesar de que antes del año 2009 las votaciones nominales no eran obligatorias muchas votaciones se efectuaban de manera nominal. Las 25 votaciones seleccionadas son: protección social a parejas del mismo sexo, presupuesto de rentas 2007, naturaleza jurídica de Ecopetrol, estatuto tributario de la DIAN, sistema general de seguridad social en salud, Agro Ingreso Seguro, Sistema General de Participaciones, regulación del dinero plástico, facultades extraordinarias al Presidente de la República, contabilidad financiera, referendo de reelección presidencial, presupuesto de rentas 2010, arancel judicial, pirámides, control fiscal, crédito público, derechos de autor, regulación de comunicaciones por satélite, beneficios a familiares de secuestrados, derechos laborales de las minorías étnicas, recaudo de propinas, servicios postales, estatuto tributario, acuerdo de libre comercio con los Estados ALEC e impuestos a licores.

1 Ver por ejemplo: el acto legislativo 01 de 2003 (Reforma Política), Ley 974 de 2005 (Ley de Bancadas) y Acto Legislativo 01 de 2009.

2 RICE, Stuart. The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement. En: Political Science Quarterly, Vol. 40. N° 1, (Marzo, 1925) p. 60-72.

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, para calcular el índice de disciplina partidista (IDP), se dividió, para cada votación específica, la suma de todos los votos del congresista que hubiera coincidido con la del partido ($\sum v$) sobre el número total de votos del partido (n).

Por ejemplo, si en una votación particular el Partido X tuvo un total de 20 votos ($n = 20$) y 10 miembros del partido X votaron en concordancia con el partido ($\sum v = 10$), entonces el IDP es igual a $10 \div 20 = 0,5$.

El resultado ideal, si se espera una perfecta disciplina de partidos, debe ser de uno (1). A medida que este índice disminuye, así lo hace la disciplina, hasta llegar a un mínimo de cero (0), representando la ausencia total de coordinación del comportamiento de los legisladores de un mismo partido.

Resultados por partido

A continuación se muestra el promedio del IDP en las 25 votaciones seleccionadas. Este cálculo solamente se elaboró para aquellos partidos con representación significativa en el Congreso, ya que de lo contrario se sobrestimarían los datos si se incorporaran, por ejemplo, las bancadas unipersonales, para las cuales el IDP siempre sería de 1.

Los datos sugieren que los miembros de todos los partidos, con excepción de los del Partido Liberal Colombiano, tienden a votar en concordancia con la colectividad. Sin embargo, hay que aclarar que, en promedio, máximo 6 de cada 10 miembros de estos partidos votan disciplinadamente.

Asimismo, podemos apreciar las diferencias en los promedios de IDP antes y después de que se llevaran a cabo los cambios de partido. Se destaca el hecho de que después de la reconfiguración de los partidos, cada una de las colectividades registró un IDP menor.

No obstante, se podría pensar que esta tendencia descendiente de los IDP tiene

Índice promedio de disciplina por partido, 2006-2010

Partido	Promedio por partido
Cambio Radical	0,59
Convergencia Ciudadana	0,58
Partido Conservador	0,59
Partido de La U	0,58
Partido Liberal	0,46
PDA	0,59

que ver también con un proceso de adaptación de los diferentes legisladores a sus nuevos partidos políticos, a sus nuevos copartidarios y en general a los contextos procedimentales que caracterizan y diferencian a cada uno de los partidos.

Finalmente, teniendo en cuenta la coyuntura preelectoral, es posible determinar que esa disminución de los índices tiene que ver con intereses estrictamente electorales y con la búsqueda de un partido gobiernista, elementos que podrían ofrecer una posibilidad más alta de éxito de cara a las elecciones de 2010. De hecho, los partidos políticos que en su gran mayoría recibieron a los congresistas tránsfugas fueron dos de la coalición: el Partido Social de Unidad Nacional y el Partido Conservador. Pese a ello, este planteamiento requerirá un estudio más detallado para poder ser demostrado.

De otro lado, se calcularon los IDP por proyecto de ley. Teniendo en cuenta este criterio se observa que los índices están en un rango que va desde 0,42, para el caso de Agro Ingreso Seguro (AIS), hasta un valor de 0,77 y 0,74 para los casos de Ecopetrol y el referendo reeleccionista, respectivamente.

Desde un punto de vista más general, el IDP según el proyecto de ley votado es en promedio de 0,60 lo cual sugiere que al menos en el grupo de votaciones seleccionadas es posible observar un valor muy semejante al que se obtuvo tras realizar el cálculo del IDP por partido. Esto invita a pensar que el asunto en consideración podría determinar en alguna medida qué tan disciplinados son los partidos.

Índice promedio de disciplina, antes y después de los cambios de partido en 2009

Partido	Promedio antes del cambio de partido	Promedio después del cambio de partido
Cambio Radical	0,64	0,54
Convergencia Ciudadana	0,60	0,56
Partido Conservador	0,67	0,52
Partido de La U	0,62	0,56
Partido Liberal	0,54	0,40
PDA	0,63	0,55

Fuente: Congreso Visible

Índice promedio de disciplina por cámara, 2006-2010

	Cámara	Senado
Índice de disciplina de partido	0,55	0,59
Número de votaciones	14	6

Comparativo del índice promedio de disciplina para los congresistas que cambiaron de partido en 2009

	Partido 2006	Partido 2009
Índice de disciplina de partido	0,68	0,52

Resultados por legislador

Cuando se examinan los datos por congresista⁶, el IDP promedio es de 0,51. En términos generales esto evidencia la inexistencia de una diferencia significativa entre los resultados que arrojan los datos agregados por partidos en comparación con el comportamiento individual. En términos metodológicos, es preciso subrayar que en promedio los congresistas estuvieron en 12,24 votaciones del grupo de 25 que se seleccionó.

A continuación se presentan los datos en perspectiva comparada por cámaras para aquellos congresistas que no cambiaron de partido. Para su elaboración, sólo se tomaron en cuenta los casos de aquellos parlamentarios que participaron en un número significativo de votaciones⁷.

Además, se muestra el IDP promedio para los congresistas que cambiaron de parti-

6 En total se examinaron 309 casos, es decir, se incluyeron los congresistas elegidos y sus reemplazos.

7 Se entiende por número significativo de votaciones aquellas que estuvieron por encima del promedio del número de votaciones a las que asistieron en las respectivas cámaras.

Índice promedio de disciplina por proyecto de ley

Proyecto de ley	Partido						Promedio por proyecto	Abstenciones	Inasistencias
	Cambio Radical	Convergencia Ciudadana	Partido Conservador	Partido de la U	Partido Liberal	PDA			
Derechos para parejas del mismo sexo	0,60	0,57	0,38	0,50	0,45	0,80	0,55	27	7
Presupuesto de rentas 2007	0,73	0,57	0,66	0,80	0,27	0,70	0,62	26	3
Ecopetrol	0,80	0,71	0,83	0,90	1,00	0,70	0,82	10	2
Estado tributario de la DIAN	0,73	0,57	0,55	0,30	0,50	0,50	0,53	36	5
Sistema de seguridad social	0,57	0,50	0,67	0,64	0,45	0,71	0,59	53	9
Agro Ingreso Seguro	0,33	0,42	0,77	0,25	0,22	0,40	0,40	33	9
Sistema de participaciones	0,76	0,50	0,82	0,80	0,51	0,57	0,66	49	8
Regulación de dinero plástico	0,53	0,42	0,61	0,80	0,61	0,70	0,61	25	10
Facultades extraordinarias al presidente	0,71	0,87	0,85	0,19	0,48	0,42	0,59	39	2
Contabilidad financiera	0,66	0,57	0,33	0,70	0,47	0,45	0,53	32	3
Referendo para la reelección presidencial	0,66	0,87	0,85	0,90	1,00	1,00	0,88	76	–
Presupuesto de rentas 2010	0,67	0,64	0,24	0,64	0,15	0,25	0,43	63	–
Arancel judicial	0,47	0,82	0,39	0,57	0,10	0,88	0,54	81	–
Pirámides	0,67	0,64	0,45	0,43	0,49	0,38	0,51	82	–
Fortalecimiento del control fiscal	0,47	0,55	0,61	0,59	0,51	0,75	0,58	68	–
Crédito público	0,27	0,55	0,48	0,45	0,28	0,50	0,42	70	–
Derechos de autor	0,27	0,45	0,64	0,61	0,44	0,63	0,51	63	–
Regulación de comunicaciones por satélite	0,83	0,50	0,68	0,48	0,27	0,63	0,57	35	7
Beneficios a familiares de secuestrados	0,47	0,45	0,55	0,57	0,54	0,38	0,49	73	–
Derechos laborales de las minorías étnicas	0,47	0,64	0,45	0,57	0,59	0,88	0,60	73	–
Recaudo de propinas	0,67	0,55	0,45	0,61	0,54	0,38	0,53	78	–
Servicios postales	0,60	0,55	0,55	0,52	0,41	0,63	0,54	79	–
Estatuto tributario	0,60	0,36	0,79	0,75	0,44	0,75	0,61	63	–
TLC Colombia y Estados de la AELC	0,60	0,64	0,58	0,59	0,44	0,25	0,51	73	–
Impuestos a licoreras	0,53	0,55	0,45	0,45	0,46	0,50	0,49	81	–
Promedio por partido	0,59	0,58	0,59	0,58	0,46	0,59			

Senadores más disciplinados en votaciones respecto a su partido

Senadores	Partido político	IDP partido en Senado	IDP promedio senador	Votaciones
Cepeda Saravia Efraín José	Partido Conservador	0,60	1,00	8
Núñez Lapeira Alfonso María	Partido Conservador	0,60	0,88	8
Cuellar Bastidas Parmenio	PDA	0,61	0,88	8
Martínez Sinisterra Juan Carlos	Convergencia Ciudadana	0,54	0,83	6
Manzur Abdala Julio Alberto	Partido Conservador	0,60	0,83	6
Arias Mora Ricardo	Partido de La U	0,59	0,83	6
Guerra de la Espriella Antonio del Cristo	Cambio Radical	0,65	0,75	8
Restrepo Escobar Juan Carlos	Cambio Radical	0,65	0,75	8
Corzo Román Juan Manuel	Partido Conservador	0,60	0,75	8
Delgado Blandón Jorge Ubeimar	Partido Conservador	0,60	0,75	8
Enríquez Maya Carlos Eduardo	Partido Conservador	0,60	0,75	8
Gerlein Echeverría Roberto Víctor	Partido Conservador	0,60	0,75	8
Salazar Cruz José Darío	Partido Conservador	0,60	0,75	8
Name Cardozo José David	Partido de La U	0,59	0,75	8
Galán Pachón Juan Manuel	Partido Liberal	0,42	0,75	8

do. Para este caso no se agregaron los resultados por cámara debido a que dentro de la muestra seleccionada sólo hubo una votación en Senado. Los resultados demuestran una pequeña disminución en la disciplina partidista después del cambio, lo cual, puede evidenciar la influencia que tiene el partido sobre el comportamiento individual de los legisladores.

Siguiendo con la diferenciación de los legisladores a partir del cambio de partido, a continuación se presentan los índices de los legisladores que no cambiaron de partido, que participaron en número significativo de votaciones y cuyo IDP es superior a 0,75, describiendo así una alta disciplina con respecto a su partido político.

Finalmente, se presentan los resultados para aquellos representantes a la Cámara que cambiaron de partido⁸. Aquí se muestran los resultados antes del cambio de partido.

Representantes a la Cámara más disciplinados en votaciones respecto a su partido

Representantes	Partido político	IDP partido en Cámara	IDP promedio representante	Votaciones
Motoa Solarte Carlos Fernando	Cambio Radical	0,55	1,00	17
Granados Becerra Juan Carlos	Cambio Radical	0,55	0,88	17
Cuello Daza Bladimiro Nicolas	Partido Conservador	0,58	0,88	17
Restrepo Cuatras Jaime de Jesús	Partido de La U	0,58	0,88	17
Rodríguez Rengifo Roosevelt	Partido de La U	0,58	0,88	17
Salas Moisés Luis Enrique	Partido de La U	0,58	0,88	17
Baron Caballero Liliana	Partido Liberal	0,46	0,88	17
Polanco Jusayú Orsinia Patricia	PDA	0,58	0,88	17
Mota y Morad Karime	Partido de La U	0,58	0,82	17
Espinosa Calderón Yesid	Convergencia Ciudadana	0,59	0,76	17
Mantilla Serrano Jorge Humberto	Partido Conservador	0,58	0,76	17
Paredes Aguirre Myriam Alicia	Partido Conservador	0,58	0,76	17
Piamba Castro José Gerardo	Partido Conservador	0,58	0,76	17
Zuluaga Díaz Carlos Alberto	Partido Conservador	0,58	0,76	17
Raad Hernández Elías	Partido de La U	0,58	0,76	17
Zuluaga Aristizábal Jaime Alonso	Partido de La U	0,58	0,76	17
Vargas Polo Víctor Julio	Partido Conservador	0,58	0,75	16

8 Los resultados para Senado fueron excluidos por los motivos anteriormente mencionados.

Cabe resaltar que en su gran mayoría los Representantes que presentaban un índice de disciplina partidista alto en el partido por el que fueron elegidos no le dieron continuidad a esa conducta después de la reconfiguración de las bancadas.

Representantes a la Cámara más disciplinados luego de cambiar de partido

Representantes	Partido político actual	IDP promedio después de cambio	Votaciones
Velez Mesa William	Partido de La U	1,00	13
Conde Romero José María	Cambio Radical	0,92	13
Londoño Salgado Cesar Humberto	Partido de La U	0,85	13
Perez Santos Eduardo Enrique	Partido de La U	0,85	13
De la Pena Márquez Fernando	Convergencia Ciudadana	0,77	13
Olaya Rivera Fabiola	Partido Conservador	0,77	13

LOS DEBATES Y PROYECTOS MÁS POLÉMICOS

“La encrucijada en el alma”

Durante casi dos años los colombianos estuvieron atentos a la que fue la novela más importante del último cuatrienio: la posibilidad de un tercer mandato consecutivo de Álvaro Uribe Vélez. La idea siempre estuvo presente. Sus altos niveles de popularidad en la opinión pública hacían entrever que podría ser sensata —y para muchos necesaria— la continuidad del Presidente en el poder. Y aunque en un principio Uribe rechazó la propuesta, luego se inclinó a apoyarla de manera indirecta sosteniendo, por ejemplo, su “preocupación” por la “continuación de unas políticas básicas”.

La posibilidad de una segunda reelección comenzó a ver la luz el 12 de marzo de 2008, cuando el Partido de la U entregó a la Registraduría un paquete con más de 260 mil firmas, constituyéndose en el nacimiento del Comité Promotor del Referendo liderado por Luis Guillermo Giraldo, entonces secretario general de ese partido.

En septiembre de ese mismo año el Comité presentó al Congreso, con el aval de casi 4 millones de firmas, el proyecto de ley (138/08 de Cámara) que abrió muchas dudas desde el comienzo de su trámite legislativo.

En su texto, el referendo sostenía que “quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos, podrá ser elegido para otro período”, dejando dos interpretaciones: reelección en 2010

o en 2014. Esto, y la férrea oposición de Cambio Radical, del Polo y del Partido Liberal, serían los primeros problemas que enfrentaría la propuesta.

En diciembre de 2008, la Cámara aprobó —en sesiones extraordinarias convocadas a 30 minutos de que se terminara el período ordinario— la redacción original del referendo. En mayo de 2009 sería el Senado el que aprobara la iniciativa pero introduciendo los cambios a la pregunta, estableciendo la reelección para el 2010. Y finalmente entre agosto y septiembre se aprobaron el texto y el informe de conciliación de la ley, para ser sancionado por el Presidente el 8 de septiembre.

El magistrado Humberto Sierra Porto, encargado del estudio del referendo, presentó ponencia negativa y, el 26 de febrero de 2010, la Corte Constitucional finalmente tumbó el referendo. Entre los vicios encontrados están: la violación de los topes en su financiación, el cambio de la pregunta del referendo, los cinco congresistas tráfugas de Cambio Radical, y la ausencia de la certificación del Registrador, entre otras más.

La “Yidispolítica” y las notarías: una cadena de escándalos

El 2 de junio de 2004 se realizó, en la Comisión I de la Cámara, una de las

votaciones más recordadas en la historia del Congreso. Ese día se aprobó el Acto Legislativo que abrió la puerta a la reelección inmediata de Presidente de la República, donde fueron fundamentales dos congresistas: Yidis Medina y Teodolindo Avendaño.

La suerte de la votación era muy incierta: 16 de los 35 representantes de la Comisión manifestaron estar a favor del Acto,

mientras que otros 16 estaban en contra. Los tres congresistas restantes, Rosemary Martínez, Avendaño y Medina, no tenían una posición clara.

Los dos últimos se declararon

en contra de la reforma y afirmaron que no la votarían, pero al momento de la discusión Medina fue presionada por Iván Díaz Mateus —titular de su curul— asegurándole puestos y contratos¹. La votación se aprobó con 18 votos a favor (incluido el de Yidis) y 16 en contra, sin contar con el voto de Teodolindo Avendaño² quien se ausentó.

Tras el suceso, la oposición buscó aplicarle el mayor castigo que el legislativo dispone en su función de control político al Ministro de Protección Diego

Con la confesión de Manuel Cuello Baute se comenzó a esclarecer el escándalo de la entrega de notarías.

1 Entre estos se encontraban notarías, la Dirección de la Clínica Primero de Mayo en Barranabermeja (Santander), así como la Dirección de Infraestructura Carcelaria del Ministerio del Interior y de Justicia, entre otros.
2 La Corte Suprema de Justicia lo condenó a ocho años por el delito de cohecho propio y enriquecimiento ilícito.

Palacio Betancourt: la moción de censura, sin llegar a lograrlo. Así mismo, en mayo de 2010 la Fiscalía llamó a juicio a Sabas Pretelt de la Vega, ex Ministro del Interior y Justicia, y el testimonio de Medina continúa esclareciendo un supuesto ofrecimiento de dádivas y un proceso de lobby, con los que se buscaba que la reelección fuese aprobada.

Con la "Yidispolítica" se comenzó a destapar el escándalo de la entrega de notarías, que tuvo su punto más alto con la confesión, ante la Corte Suprema de Justicia, de Manuel Cuello Baute, superintendente de Notariado y Registro entre 2004 y 2006.

Según Cuello, se entregaron más de 30 notarías a congresistas como contraprestación al voto favorable al proyecto de ley que permitió la reelección presidencial. Hasta ese momento, la Corte había condenado a Mateus, a Avendaño y a Medina por su participación en el voto por la reelección, pero luego se encontrarían otros implicados, como el ex senador y ex presidente del Partido Conservador, Alirio Villamizar, quien habría recibido una notaría en 2006.

En ese mismo proceso, el pasado mes de julio, la Corte Suprema de Justicia inició investigación previa al presidente de la Comisión III del Senado, José Darío Salazar, y al ex congresista César Negret Mosquera. Pese a que Salazar no se ha pronunciado al respecto, Negret sostiene estar tranquilo pues aseguró haber votado negativamente el acto reeleccionista, afirmando ser uno de los más fuertes oponentes a la figura de la reelección.

Una nueva reforma política

Modificado en el transcurso de ocho debates, el Acto Legislativo 01 de 2009, conocido como la "Reforma Política de 2009", nació con el objetivo de proteger las instituciones democráticas de la mafia y exigir mayor responsabilidad a los partidos políticos.

Senadores que cambiaron de partido en 2009

Partido por el que fue elegido en 2006	Partido en el que finalizó el cuatrienio	Senador
Alas Equipo Colombia	Partido Conservador	Canal Albán Jaime Ernesto Pérez Pineda Oscar Darío Zapata Correa Gabriel Ignacio
	Partido Social de Unidad Nacional	Ballesteros Bernier Jorge Eliécer Bernal Bacca Tulio César
Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Cifuentes Aranzazu Elsa Gladis López Sabogal Ramón Elías Olano Becerra Plinio Edilberto Rodríguez De Castellanos Claudia Yadira Inés Tapias Ospina Jairo De Jesús
	Partido Social de Unidad Nacional	Gómez Toro Jacobo Faustino
Colombia Democrática	Partido Social de Unidad Nacional	Gómez Montealegre Jorge Enrique Velásquez Reyes Víctor
Colombia Viva	Partido Social de Unidad Nacional	Galvis Mendez Daira de Jesús Barriga Peñaranda Carlos Emiro Reyes Cárdenas Óscar Josué
	Cambio Radical	Varón Olarte Mario Enrique
Convergencia Ciudadana	Partido Conservador	Rodríguez Sarmiento Milton Árlex
	Partido Social de Unidad Nacional	

Representantes a la Cámara que cambiaron de partido en 2009

Partido por el que fue elegido en 2006	Partido en el que finalizó el cuatrienio	Representante
Alas Equipo Colombia	Partido Conservador	Arboleda Palacio Óscar Alberto Rendón Roldán Liliana María Rodríguez Calvo Constantino
	Partido Social de Unidad Nacional	Betancourt Hurtado Hernando Gutiérrez Matos Carmen Cecilia
	PIN (Convergencia Ciudadana)	Montoya Toro Orlando De la Peña Márquez Fernando
Apertura Liberal	PIN (Convergencia Ciudadana)	Bustillo Gómez Dairo José Tafur Díaz Fernando
	Partido Liberal	Gómez Agudelo Óscar Palacios Serna Efrén Antonio
Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Barreras Montealegre Roy Leonardo Barrios Barrios Luis Felipe Bermúdez Sánchez José Ignacio Cabrera Báez Ángel Custodio Niño Morales María Violeta Orozco Vivas Felipe Fabián
	PIN (Convergencia Ciudadana)	Cotrina Néstor Homero
	Cambio Radical	Conde Romero José María Vélez Mesa William
MORAL	Partido Social de Unidad Nacional	Aguirre Racines Pedro Antonio Pérez Alvarado Jorge Carmelo Zambrano Erazo Béner León
	Partido Social de Unidad Nacional	González Ocampo Jorge Eduardo
Movimiento de Integración Regional	Partido Conservador	Acosta Osio Alonso Rafael
	Partido Conservador	Carebilla Cuellar Manuel Antonio Hurtado Angulo Hemel Quintero Marín Carlos Arturo
Movimiento de Salvación Nacional	Partido Conservador	Negrete Flórez José de los Santos Trujillo Ramírez Pedro Pablo
	Partido Conservador	Pérez Santos Eduardo Enrique
Movimiento Nacional	Partido Social de Unidad Nacional	Besaile Fayad Musa Abraham Cervantes Varelo Jaime
	Partido Social de Unidad Nacional	Pedraza Ortega Telésforo Vives Henríquez Manuel José
Movimiento Nacional Progresista	Partido Social de Unidad Nacional	Olaya Rivera Fabiola
	Partido Social de Unidad Nacional	Gómez Román Edgar Alfonso Javela Murcia Ignacio Antonio Londoño Salgado César Humberto
Movimiento Popular Unido	Partido Social de Unidad Nacional	Garzón Martínez René Rodrigo
	Partido Social de Unidad Nacional	
Partido Conservador	Partido Liberal	
	Partido Social de Unidad Nacional	
Partido de Acción Social	Partido Social de Unidad Nacional	
	Partido Social de Unidad Nacional	
Partido Liberal	Cambio Radical	
	Partido Conservador	
Partido Social de Unidad Nacional	Partido Liberal	
	Partido Social de Unidad Nacional	
PIN (Convergencia Ciudadana)	Partido Conservador	
	Partido Liberal	
Polo Democrático Alternativo	Partido Social de Unidad Nacional	
	Cambio Radical	

Esta reforma introduce, por ejemplo, una mayor autonomía presupuestal y administrativa al Consejo Nacional Electoral, con la potestad de revocarle la personería jurídica a los movimientos y partidos políticos.

También establece que la personería jurídica se obtendrá con el 3% de los votos válidos en elecciones de Cámara de Representantes y Senado, subiendo en un punto porcentual ese umbral; instituye la obligatoriedad del voto no-

minal eliminando el llamado “pupitrazo”; y permite las suplencias sólo en casos muy puntuales.

Pero tras estas reformas se “coló” un artículo que le abrió la puerta al transfuguismo: se habilitó a los miembros de corporaciones públicas, por un espacio de 2 meses siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2009, a cambiar de partido sin incurrir en inhabilidades.

Este es el listado de los congresistas que aprovecharon este articulado para “trastearse” a otro partido.

El DAS y las chuzadas

En mayo de 2007 los medios comenzaron a registrar ciertos seguimientos ilegales que, sin órdenes judiciales, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) habría estado realizando a magistrados de la Corte Suprema, periodistas, líderes de ONG y miembros de la oposición.

No sólo varios miembros de la Corte denunciaron estos seguimientos e interceptaciones del DAS. El Polo Democrático agitó esta polémica con debates y reclamos desde el Congreso, varios de los cuales fueron liderados por los senadores Luis Carlos Avellaneda y Gustavo Petro.

Jorge Noguera, ex director del DAS entre 2002 y 2005, fue uno de los primeros implicados en este episodio. Bajo su administración supuestamente se habrían realizado interceptaciones ilegales e intimidaciones. Los siguientes directores tendrían un suerte similar: Andrés Peñate (2005-2007) y María del Pilar Hurtado (2007-2008) se encuentran en procesos de investigación por hechos relacionados con las conocidas “chuzadas”.

Otras personalidades del gobierno también han sido vinculados a este caso: Mario Aranguren, ex director de la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero) del DAS; y Bernardo Moreno, ex secretario general de Presidencia.

La crisis de la salud

Desde su reforma con la Ley 100 en 1993, el sector de la salud ha sido escenario de múltiples debates, críticas y análisis. El último cuatrienio no fue la excepción.

En julio de 2008, el gobierno estableció el uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (Pila) para el pago de la seguridad social de los colombianos. Desde el primer momento de su implantación, esta iniciativa generó enormes congestiones entre los aportantes, lo que promovió una investigación de la Procuraduría e incluso un intento de moción de censura al Ministro de Protección Social, Diego Palacio, que en últimas fue rechazada por el Senado.

Si bien las críticas a la Pila se mitigaron lentamente, la conveniencia de la planilla profundizó el debate público sobre la evidente crisis financiera del sector de la salud. Tanto así que, en diciembre de 2009, el gobierno nacional expidió una serie de decretos declarando la Emergencia Social y liberando recursos para apaciguar este déficit. Cerca de 1,5 billones de pesos se obtendrían de loterías, del Seguro de Accidentes de Tránsito, y del reajuste al impuesto a los licores, cerveza, cigarrillo, tabaco y juegos de suerte.

En abril de 2010, la Corte Constitucional tumbó la Emergencia Social pero mantuvo vigentes hasta el 16 de diciembre los aumentos en los impuestos, tiempo suficiente para que el gobierno radicara en el Congreso el proyecto de ley 245/10 de Senado, y el cual se encuentra en conciliación, próximo a convertirse en ley.

Los subsidios de AIS

Uno de los episodios políticos más recordados del 2009 se libró entre la coalición de gobierno y la oposición debido a los cuestionados subsidios de Agro Ingreso Seguro (AIS). En septiembre de ese año, la revista Cambio reveló cómo ciertas familias influyentes obtuvieron ayudas financieras no reembolsables a través de este programa.

Andrés Felipe Arias, ex ministro de Agricultura y creador del AIS, junto con entonces jefe de esa cartera, Andrés Fernández Acosta, defendieron a capa y espada el programa sosteniendo que sus beneficiarios cumplieron los requisitos exigidos por la ley. Tanto la Procuraduría como la Contraloría no tardaron en anunciar investigaciones para aclarar la destinación de los 225 mil millones de pesos entregados en subsidios desde el 2006.

Pero fue en el Congreso de la República donde se desató la mayor parte de esta tormenta política. El senador del Polo Democrático, Jorge Robledo, fue uno de los principales voceros en los debates de control político realizados en la corporación, colocando en duda la legalidad de los subsidios y la concentración de éstos en un puñado de familias.

El esperado primer debate, convocado por Robledo y que se debía desarrollar el 26 de octubre, fue aplazado por el desorden del público asistente, según lo sostuvo el presidente del Senado, Javier Álvarez. En los primeros días de noviembre el debate retomó su curso sin llegar a prosperar o a establecer un resultado concluyente.

Uno de los momentos más importantes del control político se vivió con los debates por el AIS en 2009.

Por su parte, y a la par de los debates, el Partido Liberal promovió en el Senado la moción de censura a Fernández como

jefe de la cartera de Agricultura, iniciativa que también contó con el apoyo de la bancada del Polo Democrático. Incluso, varios senadores de la coalición de gobierno estaban a favor de la moción (es el caso de Armando Benedetti del Partido de la U y Rodrigo Lara de Cambio Radical).

Se llegó a pensar que podría ser la primera vez en que se aprobara una moción de censura desde que se creó esta figura con la Constitución de 1991. Sin embargo el día de la votación de la moción, (18 de septiembre) se adelantó la sesión cerca de 3 horas (estaba programada para las 7:00 p.m.) debido a que se encontraban 54 senadores en el recinto, suficiente para declarar el quórum decisorio.

Finalmente, y con el ingreso de otros 17 congresistas, se realizó la votación a las 4 de la tarde. Fueron 41 votos en contra y 30 a favor, sepultando así otro intento más de moción de censura.

El intento fallido al crear la Ley de víctimas

Una de las propuestas más importantes de reparación de víctimas del conflicto armado fue presentada en octubre de 2007 en el Congreso de la República, impulsada por la bancada del Partido Liberal.

Sus principales escuderos, el senador Juan Fernando Cristo y el representante Guillermo Rivera, sostenían entonces que el objetivo de este proyecto era ampliar las medidas existentes para reparar a las víctimas del conflicto armado, estableciendo la voluntad política del Estado para hacerlo.

En concreto, el proyecto radicado en Senado contemplaba cuatro elemen-

tos fundamentales: reconocimiento de las víctimas de agentes del Estado, proveía los recursos para los procesos de reparación (88 billones de pesos en total), establecía un sistema de acreditación de las víctimas, y fijaba límites para el reconocimiento como afectados del conflicto armado.

La propuesta, además, fue compartida en audiencias públicas realizadas en diferentes regiones del país, permitiendo que la sociedad civil discutiera y propusiera modificaciones al texto. Para junio de 2008 el Senado aprobó en primer término esta Ley de Víctimas, dándole paso a su debate en la Cámara de Representantes donde su curso fue totalmente distinto.

En esa corporación el texto del proyecto fue modificado en puntos sustanciales, promovidos principalmente por la bancada de coalición de gobierno. En primer lugar, condicionó la reparación administrativa de las víctimas de agentes estatales a una sentencia judicial previa. De hecho, el texto consignado sostenía que el proceso de reparación se realizaría bajo el término de "solidaridad" del Estado, mas no por "reparación" del mismo, como estaba contemplado.

Además, obligó a los jueces a utilizar una tabla de indemnizaciones del programa de reparación administrativa. La restitución de tierras quedaría permitida, mas no la de patrimonio. Y finalmente, redujo el costo total dispuesto para la reparación a 22 billones de pesos, por solicitud del Gobierno Nacional.

En junio de 2009 este nuevo texto se aprobó "a pupitrazo" en la Cámara, lo que obligó a llevar el proyecto a conciliación. En esa instancia, el Senado negó

el informe de conciliación hundiendo así la naciente Ley de Víctimas. A gran parte de los congresistas "les quedó la espina" tras el fracaso de la iniciativa, y muchos de ellos prometieron radicar en la nueva legislatura otro proyecto similar.

Un grupo de representantes, en su mayoría del Partido Conservador, radicaron el pasado 21 de julio el proyecto 22/10 de Cámara, el cual se encuentra en publicación sin aún tener programado su primer debate.

DMG y los controles a las "pirámides"

Miles de colombianos encontraron en las llamadas "pirámides" una forma fácil de multiplicar sus ahorros, a pesar de su carácter ilegal. La dicha que duró un par de años terminó en noviembre de 2008 cuando el gobierno decidió intervenir. DMG, de propiedad de David Murcia Guzmán y la más conocida del sector, fue la primera en ser desmantelada.

Mientras tanto, en el Congreso se debatía el proyecto de ley 154/08 de Senado el cual pretendía endurecer las penas pecuniarias y de prisión a la captación ilegal de dineros. La iniciativa había sido radicada en septiembre de ese año por los ministros del Interior, Fabio Valencia, y de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga, y fue sancionada como ley en noviembre de 2009.

Tras su captura en 2009, Murcia Guzmán fue llamado al Congreso por el senador Héctor Helí Rojas con el respaldo de Gustavo Petro para que aclarara su presunta participación en el financiamiento de la recolección de firmas para el referendo reeleccionista del presidente Uribe.

A pesar de los procesos en los que se vinculó a Murcia Guzmán, el creador de DMG mantuvo un discreto apoyo de algunas personas, principalmente en el suroccidente del país, que creían que el culpable de la pérdida de sus dineros era el propio Gobierno. El partido

La Ley de víctimas cambió sustancialmente en la Cámara y se hundió en la conciliación del texto.

Apertura Liberal retomó estos reclamos y tomó su vocería para crear una alianza política con esta pirámide, con miras a las elecciones de 2010, donde logró obtener dos curules en la Cámara de Representantes: José Rodolfo Pérez (Casanare) y Luis Fernando Ochoa (Putumayo).

La Ley Antitabaco

Han sido muchas las iniciativas presentadas al Congreso para legislar el consumo del tabaco y promover su prevención, pero son muy pocas las que han sido sancionadas como ley. Una de ellas fue el proyecto de ley de la senadora Dilian Francisca Toro, del Partido de la U.

Radicado en septiembre de 2007, el proyecto 117/07 de Cámara establecía tres elementos fundamentales. Con el primero se eliminaría la publicidad de cigarrillos y tabaco en eventos deportivos y culturales y en su transmisión por medios de comunicación. Además, quedarían prohibidas las vallas, anuncios o cualquier publicidad masiva de tabaco.

Con el trámite de la Ley antitabaco se retomó el debate sobre la reglamentación del lobby en Colombia

En segundo lugar, eliminaría la venta al menudeo de cigarrillos estableciéndola sólo en cajetillas de 20 unidades. Y por último, obligaría a las tabacaleras a mostrar, en cada cajetilla, imágenes y textos que adviertan los efectos nocivos del cigarrillo. Junto a estas medidas, el proyecto de ley prohibía su consumo en áreas cerradas de trabajo y espacio público.

El transcurso del proyecto en el Congreso estuvo acompañado de acusaciones que señalaban que las tabacaleras habían ofrecido dádivas a congresistas para hundir la propuesta antitabaco. Con esto, se abría de nuevo el debate en torno a la reglamentación del lobby

en Colombia. No obstante, el proyecto continuó su curso. Finalmente en septiembre y tras dos años de debate en el Congreso, el Presidente de la República sancionó la tan esperada ley.

Se hundió el referendo del agua

En alguna oportunidad, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM) sostuvo que la zona andina del país podría entrar

en crisis en 2025 debido a una escasez de agua.

Este y otros argumentos fortalecieron la iniciativa legislativa 171/08, radicada en la Cámara en octubre de 2008, que buscaba promover un referendo para consagrar constitucionalmente el derecho fundamental al acceso al agua potable.

Los promotores de esta iniciativa señalaron que era necesario e inminente el reconocimiento explícito del derecho humano al agua, de manera que se garantizara a todos los habitantes del territorio nacional y se dotara, especialmente al sector rural y a las personas que tradicionalmente han tenido dificultades para acceder a este derecho, de mecanismos que permitan su realización.

Pese a que la viceministra de Agua y Saneamiento Básico, Leyla Rojas, reconoció las buenas intenciones de la iniciativa, también llegó a considerarla como regresiva e idealista. Otros, bajo esa misma óptica, se encuentran en desacuerdo con la asignación de la conservación de las fuentes de agua a ciertas comunidades étnicas, sosteniendo que lo anterior no garantiza la debida protección de las mismas.

A pesar de la expectativa generada a través de los medios, la iniciativa terminó hundida en debate a pocos días de terminar el cuatrienio.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si bien es cierto que el Congreso del periodo 2006-2010 tuvo importantes cuestionamientos en materia de escándalos, los cambios institucionales que surgieron como resultado de la reforma electoral, la reforma de bancadas y el establecimiento del voto nominal en 2009 nos permiten ver un legislativo más moderno en el cual se pueden distinguir coaliciones preelectorales y

diferenciar con claridad las organizaciones partidarias.

Sin embargo, vemos que estas reformas requieren de un mayor tiempo para que la labor legislativa —tanto en producción legislativa como en el ejercicio del control político— que refleje colectividades y no individuos. Existe una gran inercia histórica en la cual los legisladores siguen trabajando a título individual, lo cual se ve reflejado en la cantidad de proyectos de ley introducidos que

son abandonados en el archivo y en el exagerado número de citaciones.

Será interesante ver si el nuevo Congreso, con menos partidos y una coalición mayoritaria en el gobierno Santos logra “racionalizar” su trabajo de producción legislativa y hace del poder de control uno menos frecuente, pero más efectivo. Es claro por las cifras que ahora los partidos tienen un mayor grado de consolidación, pero aún nos falta un gran camino por recorrer.

Colombia Internacional

ISSN 0121-5612

Departamento de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de los Andes

<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co>

71

ENERO A JUNIO DE 2010

Interrelaciones entre identidades colectivas, movilizaciones sociales e iniciativas políticas en América Latina

El proyecto político indígena ecuatoriano

Julie Massal

Con bastones de mando o en el tarjetón

Virginie Laurent

Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas

Luciana Tatagiba

La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010

Andrés Hernández

Movilizaciones afrodescendientes en América Latina

Carlos Agudelo

Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006)

María Emma Wills Obregón • Florentina Cardozo García

Transformaciones constitucionales en Bolivia

Franco Gamboa Rocabado

Estado, democracia y violencia en América Latina

Mauricio Uribe López

¿Crisis internacional o crisis del capitalismo?

Daniel Hawkins

Entre santos y 'traquetos'

Hernán Moreano

Contradicciones y posibilidades del liberalismo utilitarista como ideología moderna

Jorge Andrés López Rivera