

Contenido

- 1 - EDITORIAL
- 2 - SESIONES EXTRAORDINARIAS: PND Y EMERGENCIA INVERNAL FUERON PROTAGONISTAS
- 6 - REFORMA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN FEMENINA EN ELECCIONES
- 11 - LAS EXCEPCIONES AL VOTO NOMINAL
- 13 - EL PROYECTO DE LEY DE CIUDADANÍA JUVENIL: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA LOS Y LAS JÓVENES?

considerables en el desarrollo de las agendas programadas por las comisiones y plenarias. Adicionalmente, no existía un sistema de voto electrónico que facilitara la obtención de registros en poco tiempo.

En este contexto, fueron presentados dos proyectos de iniciativa legislativa cuyo principal objetivo era establecer un conjunto de excepciones a esta regla. Ambos fueron acumulados en el proyecto de ley No. 28 de 2010 de Cámara, el cual culminó exitosamente su trámite el 4 de enero de 2011 cuando Juan Manuel Santos lo sancionó como Ley de la República.

Si bien el objetivo central de esta reforma era limitar el uso de las votaciones nominales para la aprobación de asuntos sustantivos, es decir, relacionados con el contenido de los proyectos de ley y actos legislativos, el articulado de esta medida permite que incluso asuntos de esta naturaleza sean aprobados mediante votación secreta. No obstante, la ley establece que si un congresista solicita votación nominal, esta debe ser efectuada, dando a los legisladores la oportunidad de utilizar este procedimiento cuando lo consideren pertinente.

Así las cosas, de ahora en adelante no existirá un registro sistemático de la totalidad de las votaciones realizadas en el legislativo, independientemente que sean sustantivas o procedimentales. En conse-

cuencia, los índices de disciplina partidista que elabora Congreso Visible deberán ser interpretados teniendo en cuenta que los mismos son construidos a partir de un número limitado de votaciones.

Esta nueva medida deja algunas inquietudes en relación con sus efectos sobre la actividad legislativa. Por ejemplo, no es claro si las diversas comisiones y plenarias comparten una interpretación homogénea sobre dicha legislación. De igual manera, resulta incierto de qué manera se realizarán las verificaciones del quórum cuando las votaciones no sean nominales. Por último, la variedad en los formatos de publicación genera expectativa sobre cómo se publicará la información sobre los sufragios realizados al interior del Congreso.

Nuestro programa continuará realizando la recolección y sistematización de la información relacionada con las votaciones nominales y seguirá haciendo seguimiento a las votaciones no nominales. Sin embargo, la publicación de estos datos en nuestro sistema de información se ajustará a lo establecido por la reglamentación aprobada recientemente. Invitamos a la ciudadanía a que conozca la nueva normatividad sobre los procesos de decisión en el Congreso y visite nuestra página web para estar al tanto de toda la información sobre los asuntos discutidos y votados en el legislativo.

EDITORIAL

En julio de 2009, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 del mismo año, con el que se hizo obligatorio el uso de las votaciones nominales y públicas en todas las corporaciones de elección popular, como requisito para la aprobación de todos los asuntos puestos en consideración. Esta medida se implementó con el ánimo de darle más transparencia al trámite legislativo, debido a que este tipo de votación obligaba a la elaboración de un registro en el que se relacionaba el nombre de cada legislador con el voto emitido por este en cada proceso de decisión.

Algunos congresistas y funcionarios del Congreso manifestaron su inconformidad frente a este cambio en el trámite legislativo, argumentando que generaba atrasos

Universidad de los Andes Congreso Visible

DIRECCIÓN EJECUTIVA — Mónica Pachón

INVESTIGADORES — Christian Benito, Beatriz Helena Gil, Diego Felipe Gómez, Diego Leal-Castro, Margarita Ramírez, Luis Rodríguez, Flavio Reyes, Nicolás Santamaría, Valentina Ochoa.

WEB MASTER — Gabriel Roncancio.

PRACTICANTE — Angélica Latorre.

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

SESIONES EXTRAORDINARIAS: PND Y EMERGENCIA INVERNAL FUERON PROTAGONISTAS

Durante cinco semanas, entre el 7 de febrero y el 15 de marzo, el Congreso de la República sesionó de manera extraordinaria con el objetivo de sacar adelante ciertos proyectos del gobierno que no tuvieron el trámite esperado durante el semestre pasado. El retraso de iniciativas como el Estatuto Anticorrupción, la reforma al Código Penal, la Ley de Víctimas y la escisión de varios ministerios, entre otras, motivaron esta convocatoria.

Más allá del avance o el retraso de estas iniciativas, este periodo de extras estuvo marcado principalmente por dos temáticas: la discusión y socialización del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y el estudio de los alcances de los decretos promulgados por el gobierno tras la declaratoria del Estado de Emergencia Social, Económico y Ecológico por la ola invernal de finales de 2010.

Balance general de las sesiones extras

En términos generales, durante el periodo de sesiones extraordinarias se agendaron un total de 67 órdenes del día. De estos, 23 se desarrollaron en la Cámara (34,3 por ciento), 22 en el Senado (32,8 por ciento) y 22 en sesiones conjuntas con participación de comisiones de ambas cámaras (32,8 por ciento). Como puede verse, hubo un trabajo equilibrado entre ambas cámaras.

La Comisión I de Cámara y las comisiones económicas conjuntas, es decir, las comisiones III y IV de Senado y Cámara, fueron las células legislativas más activas en cuanto a la elaboración de citaciones a sesiones, tanto así que sumaron el 46,3 por ciento del total. En el caso de las comisiones económicas esto claramente se debió al trabajo legislativo derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Trámite de proyectos de ley durante el periodo de sesiones extraordinarias

Proyectos a tramitar según Decreto 039 de 2001	Estado al iniciar extras (7 de febrero)	Estado al terminar extras (15 de marzo)
Deporte profesional (201/10 de Senado y 73/10 de Cámara)	Aprobado segundo debate	Publicada ponencia cuarto debate
Estatuto Anticorrupción (142/10 de Senado o 174/10 de Cámara)	Aprobado segundo debate	Aprobado tercer debate
Escisión de ministerios (166/10 de Senado o 53/10 de Cámara)	Publicada ponencia cuarto debate	Aprobado cuarto debate
Código Penal (164/10 de Senado o 160/10 de Cámara)	Aprobado segundo debate	Publicada ponencia tercer debate
Delitos menores (23/09 de Senado o 152/10 de Cámara)	Aprobado segundo debate	Publicada ponencia tercer debate
Ordenamiento territorial (141/10 de Senado o 58/10 de Cámara).	Aprobado segundo debate	Publicada ponencia tercer debate
Ley de víctimas (213/10 de Senado o 107/10 de Cámara)	Aprobado segundo debate	Publicada ponencia tercer debate
Plan Nacional de Desarrollo (179/11 de Cámara o 218/11 de Senado)	Radicado	Publicada ponencia primer y tercer debate
Suelo urbanizable (208/10 de Senado o 182/11 de Cámara)	Publicación	Concepto jurídico
Código de Convivencia (113/10 de Cámara o 205/10 de Senado)	Publicada ponencia primer y tercer debate	Publicada ponencia primer y tercer debate

Las actividades del Congreso, de acuerdo al trámite de los proyectos de ley que debían ser discutidos según el decreto que convocó a sesiones extras (039 de 2011), fueron favorables para el Ejecutivo pues nueve de diez iniciativas evolucionaron positivamente. En ese marco vale mencionar dos casos relevantes pero opuestos.

El primero es el proyecto sobre deporte profesional, que fue la iniciativa con mayor avance en términos del trámite legislativo: pasó de estar aprobada en segundo debate (en Comisión VII de Senado) a lograr la publicación de ponencia para cuarto debate (en la Plenaria de Senado).

En contraparte, aparece el proyecto del Código de Convivencia. Este tenía que hacer trámite en las comisiones I conjuntas y se mantuvo allí, sin presentar cambio alguno en su estado (publicación de ponencia de primer y tercer debate). Esto se debió porque, el 23 de febrero de 2011, el ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, anunció el retiro del mensaje de urgencia asociado a esta iniciativa argumentando la necesidad de socializar el proyecto en las regiones.

Ahora bien, la falta de evolución positiva en el trámite legislativo del proyecto del

Código de Convivencia no puede atribuirse a dificultades en la relación entre el Ejecutivo y la Comisión I de Cámara, ya que esta logró adelantar el trámite de otros dos proyectos de ley durante las extraordinarias: el Estatuto Anticorrupción y la reforma al Código Penal.

Ante este escenario, y a la luz del trabajo realizado en todos los demás proyectos de ley, puede concluirse que el balance para la agenda gubernamental fue positivo pues nueve de los diez proyectos por los cuales el Ejecutivo convocó a extras experimentaron un efectivo avance hacia su objetivo final.

La dinámica del control político

A lo largo del periodo analizado, se utilizaron en 29 ocasiones los mecanismos de control político que posee el Congreso. Al discriminar por tipo, se observa que se agendaron 22 invitaciones (75,86 por ciento) y siete citaciones (24,14 por ciento).

El control político fue liderado por las comisiones económicas conjuntas. Prueba de ello es que la socialización del PND requirió la programación de 18 invitaciones a foros en dichas células legislativas. De estas, 12 se agendaron en las ciudades de:

Popayán (Cauca), Barranquilla (Atlántico), San Andrés (San Andrés, Providencia y Santa Catalina), Cali (Valle del Cauca), Inírida (Guainía), Manizales (Caldas), Armenia (Quindío), Valledupar (Cesar), Medellín (Antioquía), Soacha (Cundinamarca), Florencia (Caquetá) y Bogotá D.C.

A dichos foros fueron invitados todos los miembros del gabinete. Por supuesto, los funcionarios más requeridos fueron el director del Departamento Nacional de Planeación, Hernando José Gómez, en 18 ocasiones, y el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, en 17.

La mayor parte de las citaciones e invitaciones a miembros del gobierno tuvo que ver con el PND y en consecuencia, dicho proceso fue liderado por las comisiones económicas conjuntas. Ahora bien, fuera de esa tendencia general, durante las "extras" surgieron tres citaciones y una invitación totalmente independientes del PND. Empero, en estos episodios también primaron como citantes miembros de la coalición de gobierno y en ningún caso aparecieron en ese rol los congresistas de la oposición. Esto es importante pues evidencia que, aún por fuera de la dinámica del control político relacionada con el PND, la oposición no tuvo papeles protagónicos durante las "extras".

El trámite del PND durante el periodo de extras

Todos los planes nacionales de desarrollo deben ser presentados al Congreso de la República, a manera de proyecto de ley, dentro de los seis meses posteriores a la posesión presidencial. A partir de ese momento, su aprobación debe darse en un plazo máximo de tres meses. Por eso el gobierno nacional radicó el pasado 4 de febrero el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos".

La administración Santos estimó necesarios 564 billones de pesos para cumplir con las metas planteadas en el PND. Sin embargo, la crisis invernal que devastó al país obligó al gobierno a invertir 25,8 billones de pesos para mitigar sus efectos.

El trámite del PND se desarrolló de manera efectiva. En primer lugar, el Departamento Nacional de Planeación presentó, desde el 2 de febrero, dicho proyecto a los siguientes partidos: Social de Unidad Nacional, Conservador, Liberal, Verde, MIRA, de Integración Nacional y a Cambio Radical. Se excluyó al Polo Democrático Alternativo, único partido de oposición.

La exposición ante las comisiones económicas tuvo lugar el 9 de febrero, y fue encabezada por el Ministro de Hacienda y

Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los objetivos fueron claros: creación de 2,5 millones de empleos, reducción a un dígito del actual índice de indigencia (16,4 por ciento), y crecimiento sostenido de la economía en al menos un 5 por ciento. Lo anterior se lograría a través del impulso de ciertos sectores estratégicos, denominados locomotoras: infraestructura, vivienda, agro, minería e innovación.

El equipo encargado de discutir el PND estaba integrado por los presidentes, vicepresidentes, secretarios y subsecretarios de las comisiones económicas, quienes eligieron como coordinadores ponentes a 24 congresistas, en su mayoría, de los partidos de coalición de gobierno. De estos, nueve pertenecen al Partido de la U, cinco al Liberal, cinco al Conservador, cuatro a Cambio Radical y uno al Partido de Integración Nacional.

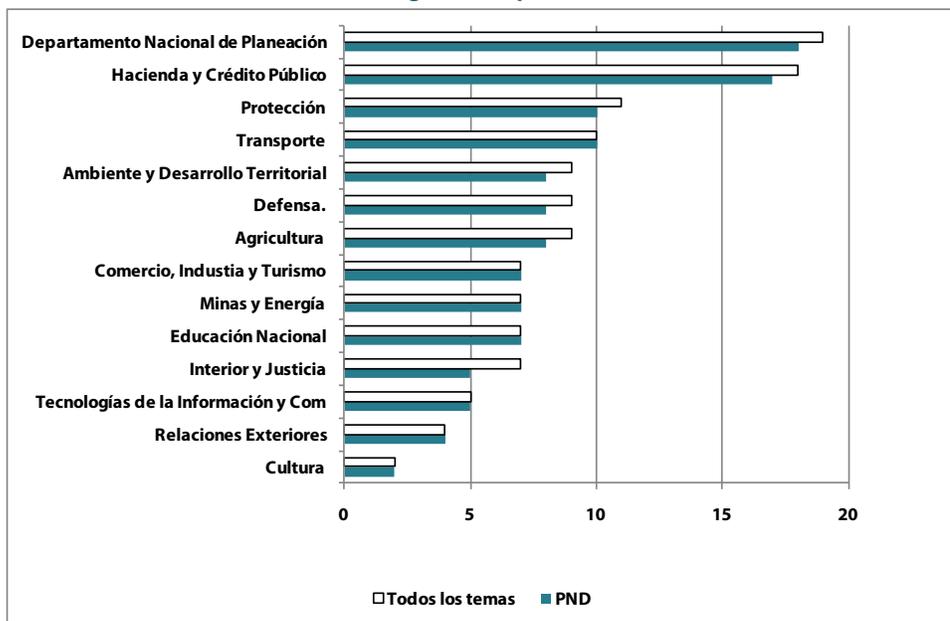
Ahora bien, al calcular la proporción de congresistas designados por cada partido de acuerdo al número de miembros de su respectiva bancada en las comisiones conjuntas, se observa que el nombramiento de los coordinadores ponentes fue equilibrado. Cada colectividad participó con una proporción similar dentro del total de sus respectivos miembros: el Partido de la U (33 por ciento), Conservador (27 por ciento), Liberal (26 por ciento) y Cambio Radical (30 por ciento).

Posteriormente, los presidentes de las comisiones económicas conformaron grupos de trabajo según ciertos temas: hacienda; infraestructura y transporte; agricultura y minería; vivienda y ambiente; salud, educación y buen gobierno. Dichas subcomisiones sesionaron desde el 7 hasta el 11 de marzo.

Polémicas sobre el contenido del PND

Algunos miembros de la bancada liberal como los senadores Álvaro Ashton, Juan Manuel Galán y Camilo Sánchez, realizaron observaciones sobre asuntos como la introducción de una reforma al régimen

Número de citaciones realizadas al gobierno, por ministerio (feb. 7 a mar. 15 de 2011)



de pensiones, las concesiones viales y el destino de las regalías, respectivamente. El aumento de las edades de jubilación a 62 años para mujeres y a 65 para hombres causó especial polémica, aún con las declaraciones de Hernando José Gómez, director de Planeación Nacional, quien afirmó que dicha medida sería válida a partir del año 2040 y que aplicaría sólo a los nuevos cotizantes. Miembros de todas las bancadas mostraron resistencia a dicha propuesta, por lo que el Gobierno retiró el artículo al día siguiente.

Sin embargo, la controversia reapareció alrededor de temas tributarios y de transporte, con iniciativas como la de otorgarle a las entidades territoriales la facultad para crear nuevos gravámenes para proyectos de infraestructura vial (artículo 70) o el incremento del impuesto predial tanto en zonas rurales como urbanas (artículo 21), ambos modificados posteriormente por los congresistas.

En el caso del cobro de nuevos impuestos como tasas o peajes, se estableció que sólo podrían cobrarse en municipios con problemas de congestión vial, y que el recaudo sería únicamente para financiar proyectos de infraestructura vial de carácter local. El incremento al impuesto predial sería establecido por cada ente territorial de manera diferencial y progresiva, y se estableció una reducción en el tope mínimo del incremento.

Desde el 28 de febrero, tras el comienzo de los foros regionales, senadores como Camilo Sánchez (Partido Liberal); Antonio Guerra de la Espriella (Cambio Radical); José Clavijo y Efraín Cepeda (Partido Conservador); Mauricio Lizcano, Piedad Zuccardi y Aurelio Iragorri (Social de Unidad Nacional), exigieron proyectos de infraestructura vial para las distintas

regiones. El fortalecimiento de la red terciaria se fijó como una prioridad a través de la creación del programa 'Caminos para la Prosperidad' (artículo 71).

Otro motivo de inquietud fue la denominada regionalización. Para el Gobierno esta consistía en la creación de seis áreas de desarrollo territorial (ADT) donde se planteaba una asignación presupuestal teniendo como criterios el número de habitantes y el comportamiento de indicadores sociales y económicos. Sin embargo, para congresistas como Lizcano e Iragorri esa regionalización conllevaba la desintegración de las regiones tal como se les conoce actualmente.

Así las cosas, el Congreso designó una subcomisión para que estudiara el tema, integrada por los senadores José Clavijo y Mauricio Lizcano, y los representantes Consuelo González de Perdomo y Simón Gaviria (ambos del Partido Liberal). Como resultado, el 24 de febrero se anunció la modificación de la propuesta inicial del gobierno por un acuerdo donde las entidades territoriales serían las encarga-

das de determinar sus propias necesidades.

Cuatro días más tarde, los distintos ministros fueron citados a debates de control político para que explicaran la incidencia del Plan en cada uno de sus carteras.

Con el paso de los

días, los coordinadores ponentes incluyeron nuevas proposiciones que se materializaron en más de 50 nuevos artículos que se sumaron al proyecto del PND.

El jueves 17 de marzo, dos días después del final del periodo de extras, se votó positivamente la ponencia en primer y tercer debate y se aprobó el grupo de medidas restantes frente a las cuales persistían observaciones que serían consideradas en las plenarias, referentes

a temas tributarios, agrarios, de tierras, ambientales, de movilidad, entre otros.

Finalmente, el miércoles 27 de abril, tras una extensa jornada, las plenarias de Senado y Cámara de Representantes aprobaron el articulado. Por su parte, el Polo Democrático ratificó su oposición. Los textos de ambas cámaras fueron conciliados al día siguiente. De esta manera, quedó establecida la hoja de ruta del Gobierno Nacional para los próximos cuatro años. Solo falta la sanción presidencial para que se convierta en ley de la República.

El Congreso y el estado de emergencia

Tras el estado de emergencia social decretado por el Ejecutivo, el Congreso aprobó como convenientes y oportunos los decretos tutelares (4590 de 2010 y 020 de de 2011) de dicha declaratoria. La suerte de los decretos legislativos derivados de ese par de normas no fue unánime.

La primera declaratoria se materializó con el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, con el que se puso de presente que el Fenómeno de la Niña 2010-2011 afectó a Colombia de manera extraordinaria e imprevisible. Tanto así que este decreto registró la muerte de 200 personas, 654 municipios perturbados y cerca de un millón seiscientos mil afectados. Además, el Ejecutivo manifestó dificultades para enfrentar la ola invernal, declarando la necesidad de tomar medidas extraordinarias en variados frentes.

El 7 de enero de 2011 se expidió el Decreto 020 de 2011 que estructuraría la segunda declaratoria del Estado de Emergencia vigente por otros 30 días, tal como la primera. En ese momento la escalada de los desastres era evidente: 310 fallecidos, 711 municipios perturbados y más de dos millones de afectados. Por ello, el Gobierno señaló que la calamidad pública había desbordado las medidas adicionales tomadas en virtud de la primera declaratoria. Además, con

El aumento de la edad de jubilación generó una fuerte discusión en el Congreso. El Gobierno no tardó en retirar esta propuesta del PND.

esta norma se convocó al Congreso a partir del 7 de febrero de 2011, es decir, para el inicio del periodo de extras, para estudiar las medidas tomadas al amparo de la emergencia.

¿Qué pasó en el Senado?

En los pronunciamientos sobre la emergencia social en el Senado participaron 15 parlamentarios: Juan Manuel Galán, Juan Fernando Cristo, Rodrigo Villalba (Liberal); Carlos Chavarro, José Darío Salazar, Juan Manuel Corzo (Conservador); Juan Lozano, Armando Benedetti (Social de Unidad Nacional); José Francisco Herrera (Cambio Radical); Gilma Jiménez (Verde); Carlos Baena (MIRA); Germán Carlosama (AICO); Marco Avirama (Alianza Social Indígena); Antonio Correa (Partido de Integración Nacional); y Jorge Robledo (Polo Democrático Alternativo).

El primer informe de esta comisión accidental se desarrolló el 17 de enero de 2011. Allí se estudió y aprobó como necesaria, oportuna y ajustada al ordenamiento legal, la mencionada declaratoria.

En ese marco dos cuestiones merecen atención. La primera es que el senador del Polo Democrático, Jorge Robledo, no acompañó las conclusiones de la comisión para expresar sus consideraciones de forma independiente, señalando su oposición a cinco decretos ley (DL): decomiso de maquinaria (DL 4673/10), Fondo Nacional de Calamidades (DL 4702/2010), Fondo de Adaptación (DL 4819/10), enajenación del 10 por ciento de Ecopetrol (DL 4820/10) y la intervención a las Corporaciones Autónomas Regionales (DL 141/2011).

La segunda consideración es que la comisión realizó 24 recomendaciones al gobierno, dentro de las cuales se enfatizó la ampliación de los seis meses propuestos para la entrega de ayudas a los damnificados, así como en la necesidad de centrar esfuerzos en la niñez.

El 17 de febrero la comisión redactó el informe sobre los decretos derivados de

la primera declaratoria. De las 25 normas analizadas, sobresalieron tres por ser consideradas derogables parcial o totalmente. La primera de ellas (DL 4703/10) trataba las nuevas fuentes de financiamiento. En este caso, el senador Antonio Correa consideró necesaria la derogación del artículo 4° pues este implicaba suprimir las funciones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

El segundo caso se refería a la enajenación de acciones de Ecopetrol (DL 4820/10), que fue considerada por los senadores Antonio Correa y Carlos Baena como una medida orientada a desconocer el obligado paso por el Congreso de semejante iniciativa. Por esta razón, propusieron derogar el decreto en su totalidad. Finalmente, el decreto orientado a regular los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial (DL 015/10), estudiado por los mismos dos senadores, también fue encontrado totalmente derogable pues no estaba dirigido directamente a atender la emergencia.

Luego que la comisión accidental del Senado aceptó la segunda declaratoria del Estado de Emergencia, se redactó el informe sobre los decretos que de allí se derivaron, surgiendo dos conceptos de derogación: uno parcial y otro total.

El primero se refirió al decreto sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (DL 141/11). En este caso, Carlos Baena y Antonio Correa se opusieron a la norma pues, desde su perspectiva, desconocía la naturaleza descentralizada de dichas instituciones. El segundo caso fue el del decreto orientado al manejo eficiente de los nuevos recursos (DL 146/10). Los senadores Gilma Jiménez y Juan Manuel Galán propusieron derogar el artículo

8° con el fin de endurecer las penas a quienes cometieran fraude para recibir subvenciones.

Así las cosas, se presentaron entonces cinco grandes objeciones en el Senado en lo referente a los decretos que el Ejecutivo diseñó. Justamente ese hecho

permite señalar que, con esas importantes excepciones, hubo en general un ambiente de concordancia entre ambas partes en cuanto a la forma de enfrentar la ola informal se refiere, toda vez que solo 5 de 37 decretos se objetaron.

Tanto en Senado como en Cámara, los miembros del PDA se apartaron de las conclusiones de las comisiones accidentales.

¿Qué pasó en la Cámara?

En los pronunciamientos de la Cámara sobre el estado de emergencia participaron 28 parlamentarios. Por el Partido Conservador: Juan Diego Gómez (Antioquia), Jorge Mesa (Caldas), Obed Zuluaga (Antioquia), Henry Arcila (Valle del Cauca), Lina María Barrera (Santander), Heriberto Sanabria (Valle del Cauca), Armando Zabaraín (Atlántico); del Partido Social de Unidad Nacional: Hernán Penagos (Caldas), Adolfo Rengifo (Valle del Cauca), Miguel Amín Escaf (Atlántico), Elias Raad (Bolívar), Ángel Custodio Cabrera (Bogotá D.C.); del Partido Liberal: Alejandro Chacón (Norte de Santander), Álvaro Pacheco (Caquetá), Fabio Amín (Córdoba), Jorge Gómez Villamizar (Santander); del Partido de Integración Nacional: Jairo Hinestroza (Valle del Cauca), Didier Tavera (Santander); de Cambio Radical: Mercedes Rincón (Arauca), Hernando Padauí (Bolívar); del MIRA: Gloria Stella Díaz (Bogotá D.C.); de la Alianza Social Indígena: Juan Valdés (Antioquia); del Polo Democrático Alternativo: Wilson Arias (Valle del Cauca); del Partido Apertura Liberal: Luis Fernando Ochoa (Putumayo); del Partido Unidad

Liberal: Luis Enrique Dussán (Huila); del Movimiento Popular Unido: Heriberto Arrechea (circunscripción especial negritudes); del Partido Verde: Alfonso Prada (Bogotá D.C.); de Afrovides: Yahir Acuña (circunscripción especial negritudes).

Ambas comisiones accidentales coincidieron en sus análisis: tres de los cinco decretos fueron catalogados como derogables.

En el informe final de la comisión accidental de la Cámara se estudiaron los decretos bajo tres ejes temáticos: presupuestal, reubicación poblacional e infraestructura y bienes. Debe anotarse que, al igual que en el Senado, el único miembro del Polo Democrático, Wilson Arias, se apartó de las conclusiones de la comisión.

En el eje presupuestal, se presentaron dos grandes objeciones. La primera relacionada con la creación del Fondo de Adaptación (DL 4819/10) dado que, en concepto de la comisión, las obras que esa entidad buscaba gestionar favorecían al sector empresarial, y no a la población en general, por lo que se propuso derogarla. El segundo caso objetado fue aquel orientado a enajenar

la participación accionaria de la Nación en Ecopetrol (DL 4820/10), norma que fue criticada por las mismas razones argumentadas en la comisión accidental de Senado.

Los otros dos decretos que a juicio de la comisión debían ser derogados hacían parte del eje de reubicación poblacional. El primero era aquel orientado a regular los límites de

velocidad para garantizar la seguridad vial (DL 015/11) y el segundo sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (DL 141/11). Por razones semejantes a las justificadas en Senado, ambos decretos se consideraron derogables.

Así las cosas, las comisiones accidentales de Senado y Cámara presentaron análisis bastante similares en tres de cinco decretos conceptuados como derogables. De igual forma mostraron otras dos similitudes: la separación de los miembros del partido de oposición de las conclusiones allí alcanzadas, y una visión bastante cercana al Ejecutivo

en cuanto a la conveniencia de la mayoría de los decretos creados al amparo de la emergencia.

Lo anterior empata con la sinergia que, entre el Congreso y el Ejecutivo, se evidenció en el balance general del Congreso en temas de trámite legislativo, control político y del Plan Nacional de Desarrollo. Ello permite llegar a una importante conclusión: el periodo de sesiones extras fue especialmente favorable para la agenda del Ejecutivo o, en otras palabras, las "extras" mostraron que la coalición de Unidad Nacional gozó de muy buena salud durante el primer trimestre del año.

No sobra señalar que las medias tomadas al amparo de la emergencia siguieron siendo debatidas tanto dentro como fuera del Congreso. Tal vez la decisión más importante en ese sentido proveniría de la Rama Judicial pues el 29 de marzo se anunció que la Corte Constitucional declaró inexecutable la segunda declaratoria del estado de emergencia. En ese marco, mientras la oposición calificó positivamente dicha decisión y la coalición de gobierno la acogió, esta última quedó con la opción de adoptar, mediante proyectos de ley, los decretos que vieron cesar su efectividad tras la decisión de la Corte.



REFORMA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN FEMENINA EN ELECCIONES

En el primer semestre del nuevo Congreso, la Reforma Política se constituyó en una de las iniciativas de mayor relevancia y también, una de las más exitosas en cuanto a su trámite legislativo. La votación de este proyecto de ley estatutaria (No. 92/10 de Cámara o 190/10 de Senado), impulsado por el gobierno de Juan Manuel Santos, no presentó mayores dificultades tanto en comisiones como

en plenarias, y apenas tardó tres meses desde su radicación el 13 de septiembre hasta su aprobación el 16 de diciembre, el último día de sesiones ordinarias.

Ahora, sólo le resta el aval de la Corte Constitucional, que se espera no tarde para garantizar su aplicación en las próximas elecciones locales y regionales del mes de octubre.

Además de importantes cambios como la financiación de los partidos o la responsabilidad de estos frente a los avales a candidatos, la nueva reforma establece

la introducción de las cuotas electorales de género e incentivos partidistas para aumentar y garantizar la participación política de las mujeres.

Entre las características de la cuota se destacan: el establecimiento de un umbral mínimo del treinta por ciento de presencia en las listas para alguno de los dos sexos cuando contengan cinco o más miembros; las sanciones a los partidos en caso de incumplimiento del umbral; y financiamiento estatal según la proporción de mujeres incluidas en las listas. Sin embargo, el proyecto de ley

Balance de las candidaturas de mujeres, por partido, a asambleas departamentales 2007

Partido	No. total de candidatos	No. de mujeres candidatas	% de mujeres candidatas sobre el total	No. total de electos	No. de mujeres electas	% de mujeres electas sobre el total
MIRA	58	31	53,4	3	3	100,0
Colombia Democrática	134	26	19,4	14	4	28,6
Integración Regional	11	2	18,2	2	0	0,0
Nacional Afrocolombiano	34	6	17,6	2	0	0,0
Social de Unidad Nacional	288	49	17,0	58	12	20,7
Verde Opción Centro	73	12	16,4	10	1	10,0
Conservador Colombiano	324	53	16,4	74	12	16,2
Alianza Social Indígena	107	16	15,0	10	1	10,0
Apertura Liberal	155	23	14,8	16	2	12,5
Cambio Radical	318	45	14,2	50	8	16,0
Colombia Viva	68	9	13,2	5	2	40,0
Liberal Colombiano	377	49	13,0	102	18	17,6
Convergencia Ciudadana	233	27	11,6	26	4	15,4
Autoridades Indígenas de Colombia	37	4	10,8	3	1	33,3
Alas-Equipo Colombia	147	13	8,8	18	2	11,1
Alianza Social Afrocolombiana	12	1	8,3	0	0	0
Polo Democrático Alternativo	261	20	7,7	23	4	17,4
Salvación Nacional	14	0	0,0	2	0	0,0

No. 205/11 de Cámara, impulsado por el gobierno y aprobado recientemente en primer debate, añadiría un nuevo mecanismo de exoneración al cumplimiento de la cuota de género.

La reforma 2010 haría ingresar a Colombia en el grupo de países que han optado por establecer el sistema de cuotas electorales que, en la mayoría de los casos y dependiendo al diseño de la misma, han logrado cumplir exitosamente los objetivos de aumentar la participación y representación política de las mujeres.

En Colombia, el reconocimiento legal de las cuotas de género ha sido un proceso lento en comparación con algunos de sus pares latinoamericanos. Argentina, por ejemplo, adoptó las cuotas a nivel de cargos de elección popular a partir del año 1991, mientras que Bolivia, Costa Rica y República Dominicana lo hicieron desde 1997. Argentina y Costa Rica representan los casos más exitosos de elaboración y cumplimiento de la cuota debido a su permanente adaptación.

En nuestro país, los reiterados intentos por implantar las cuotas de género a nivel electoral y de partidos fueron continuamente rechazados desde la misma adopción de la Constitución de 1991¹. El primer instrumento legal referido a las cuotas de género fue la Ley 581 del año 2000, la cual estipuló principalmente tres disposiciones: un mínimo de participación del 30 por ciento para las mujeres en cargos decisorios de la administración pública; en caso de miembros del poder judicial, dispone la inclusión de al menos una mujer en las ternas; y, en el caso de carrera administrativa, estipuló la presencia paritaria de hombres y mujeres en las autoridades calificadoras. Así las cosas, este instrumento legal no estaba dirigido al Legislativo sino al Ejecutivo, específicamente a los cargos de la administración pública².

¿Cómo fue la participación de las mujeres en las candidaturas a asambleas de 2007?

La nueva reforma estipula que los partidos y movimientos políticos que presenten listas de candidatos en elecciones de cuerpos colegiados deberán cumplir con una cuota del 30 por ciento de participación femenina, siempre y cuando contengan cinco o más candidatos en total.

La combinación de estos condicionamientos apunta principalmente a los grandes partidos quienes son los que más candidatos presentan a dichas corporaciones. Pero permite también que los movimientos locales y regionales tengan más libertad a la hora de definir sus listas que, generalmente, están conformadas por unos pocos candidatos buscando una curul en organismos de magnitud muy reducida.

En las elecciones de asambleas departamentales realizadas en 2007, participaron 18 partidos con 274 listas³,

pero solamente 26 de ellas presentaron cuatro o menos candidatos, por lo que de mantenerse esa tendencia, el impacto de la nueva reforma podría ser muy importante, pensando en los comicios del próximo octubre.

En términos generales, las listas de candidatos a las asambleas de ese año mostraron desigualdad de género con un promedio del 15 por ciento de inclusión de candidatas en todas las listas, la mitad de lo exigido por la reforma de 2010. En todos los partidos, excepto con el movimiento MIRA, el porcentaje promedio de candidatas no superó el 20 por ciento.

Al analizar el consolidado de las listas de los partidos que hoy tienen el mayor número de representantes en el Congreso, es claro que estos fueron los que más candidatas presentaron a las asambleas. Sin embargo, su relación con el total de candidatos avalados convierte a las mujeres en un porcentaje mínimo dentro del listado. Por ejemplo, el Partido Conservador avaló la candidatura de 53 mujeres, siendo así en la organización con más inclusión absoluta de género en las elecciones de las asambleas departamentales.

Pero al comparar esta cifra con el total de candidatos del partido (324), se observa que el porcentaje de mujeres fue del 16 por ciento. Situación similar ocurrió con

Nacional, 2004, 232 p.

3 Datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Tanto para las elecciones de asambleas departamentales como las de concejos municipales se contabilizaron solamente las listas de voto preferente porque estas permiten conocer todos los candidatos inscritos por un partido en determinada circunscripción. Esta discriminación no afecta significativamente los resultados ya que las listas cerradas, en los comicios de 2007, conformaron entre el 0,15 (en concejos) y el 0,2 por ciento (en el caso de las asambleas) del total.

1 WILLS, María Emma y CARDOZO, Florentina. Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006) ¿Compromiso de fondo o superficial? En: Colombia Internacional, No. 71, enero a junio 2010: p. 127-149.

2 LEÓN, Magdalena. Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los Países Andinos. Bogotá: Universidad

los partidos Liberal (49 de 377 candidatos, para un 13 por ciento), Cambio Radical (45 de 318, 14 por ciento), y Social de Unidad Nacional (49 de 288, 17 por ciento). El Polo Democrático Alternativo, por su parte, presentó 20 mujeres entre 261 candidatos, reflejando el segundo índice más bajo a nivel nacional (7,6 por ciento).

El MIRA, como ya se dijo, fue la organización con el mayor porcentaje de mujeres en sus listas alcanzando el 53 por ciento. De igual manera, este movimiento logró que la totalidad de sus candidatos electos fueran mujeres. Otros partidos también registraron un alto porcentaje de candidatas electas, como Colombia Viva (40 por ciento), Autoridades Indígenas de Colombia (33 por ciento) y Colombia Democrática (28 por ciento).

Luego de analizar de manera más detallada cada una de las listas, se encuentra que solamente 35 de las 274 registradas en el 2007 cumplirían con el umbral del 30 por ciento de inclusión de género estipulado en la reforma. De estas, nueve son del MIRA (de un total de nueve listas presentadas por este movimiento a nivel nacional), cinco del Partido Conservador (de 30), y tres para la Alianza Social Indígena (de 15), Cambio Radical (de 28), Colombia Democrática (de 15) y el Partido de la U (de 28). Les siguen Colombia Viva y el Partido Verde con 2 cada uno (de 9 y 10 listas presentadas respectivamente), y terminan con una sola lista Alas Equipo Colombia (15), Apertura Liberal (15), Partido Liberal (32), Convergencia Ciudadana (21) y el Movimiento Nacional Afrocolombiano (5).

En contraparte, fueron 75 listas las que no presentaron mujeres como candidatas a alguna de las asambleas departamentales. El Polo Democrático registra el mayor número de listas sin inclusión de género, con un total de 13; se destacan también Cambio Radical y la Alianza Social Indígena, con ocho cada uno; y Alas Equipo Colombia y el Conservador, con seis por cada partido.

Esta inclusión de género también puede ser descrita de acuerdo a los datos agregados por departamento. Así, se encuentra que ninguno cumpliría la cuota exigida. El más cercano sería el Caquetá (la circunscripción con el mayor índice de candidatas) con el 26 por ciento, y le seguiría Norte de Santander, con 21 por ciento. Por otro lado, resalta que Boyacá, uno de los departamentos con el mayor número de curules en juego para su Asamblea, registre el índice más bajo, con apenas 5 por ciento.

Ahora bien, al analizar los resultados electorales de acuerdo al número de candidatas elegidas por departamento, es posible concluir que los departamentos de la Costa Caribe, en general, tienen una fuerte tendencia por elegir a mujeres como representantes. De los diez departamentos que más mujeres eligieron en las asambleas, seis hacen parte de esta región (Atlántico, Magdalena, San Andrés y Providencia, La Guajira, Bolívar y Sucre).

En el otro extremo, de nuevo se destaca Boyacá que, a pesar de sus 16 curules, ninguna fue obtenida por alguna mujer. Situación similar ocurrió en Casanare, Pu-

tumayo, Arauca y Guaviare. Y en Antioquia, la Asamblea con más curules de Colombia, solamente fueron elegidas dos mujeres entre 26 puestos (siete por ciento).

¿Qué pasó en los concejos municipales?

Esta tendencia cambia en las elecciones de los concejos municipales del 2007: ningún departamento se destaca por la participación de las mujeres. De hecho, apenas 66 municipios, de un total de 1.099 en todo el territorio nacional, superaron el 30 por ciento de candidatas.

Ahora bien, el número de municipios aumenta a 393 al considerar todos aquellos que superan, en términos agregados, el 20 por ciento de participación femenina,

Departamentos con el mayor porcentaje de municipios que superan el 30% de inclusión femenina en las listas de concejos 2007

Departamento	No. de municipios con índice de candidatas superior al 30%	No. total de municipios del departamento	% de municipios en el depto. con índice de candidatas superior al 30%
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1	1	100,0
Arauca	2	7	28,6
Meta	8	29	27,6
Caquetá	4	16	25,0
Guaviare	1	4	25,0
Quindío	2	12	16,7
Antioquia	15	125	12,0
Cesar	3	25	12,0
Tolima	4	47	8,5
Putumayo	1	13	7,7

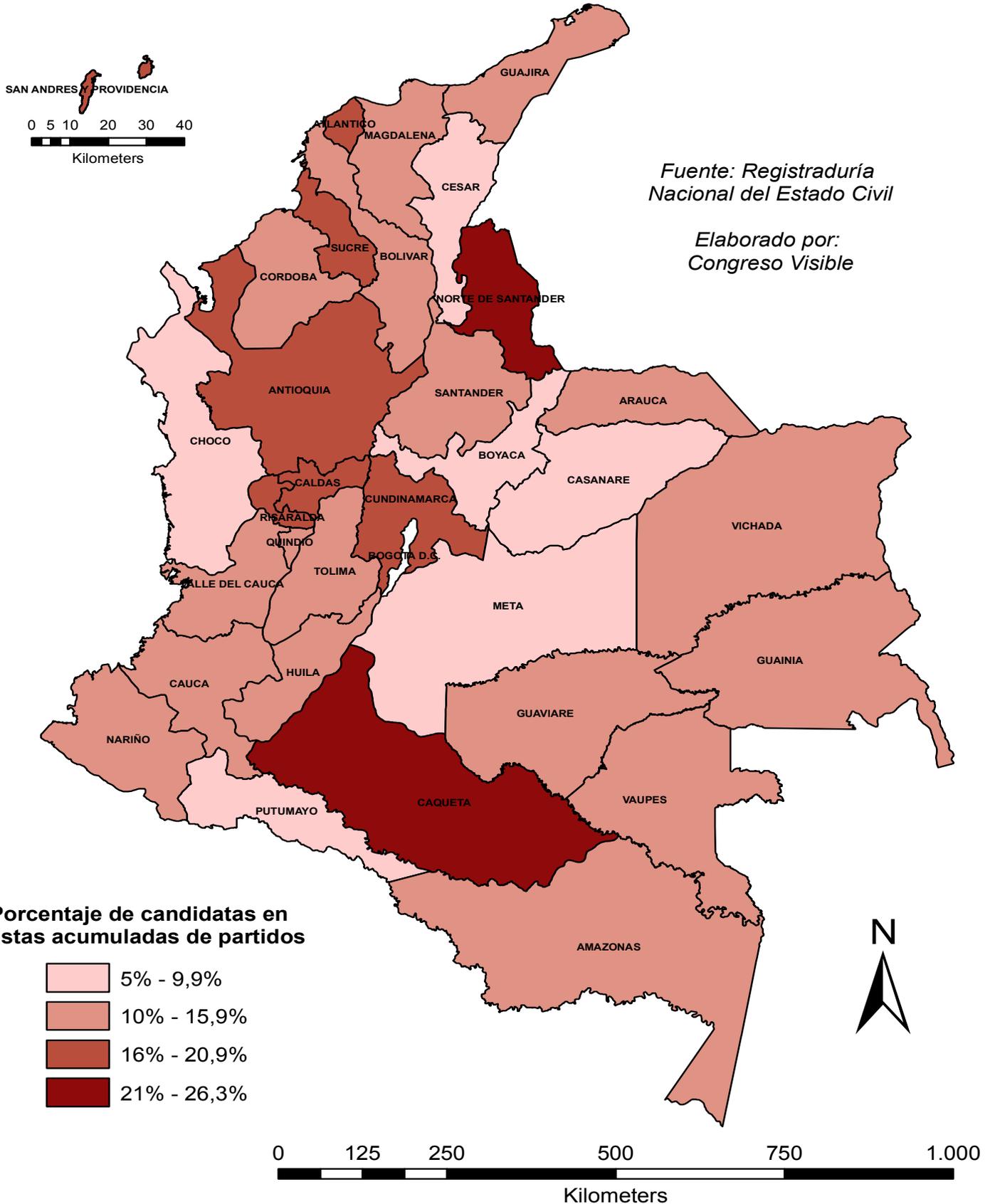
Departamentos con el mayor porcentaje de municipios que superan el 20% de inclusión femenina en las listas de concejos 2007

Departamento	No. de municipios con índice de candidatas superior al 20%	No. total de municipios por departamento	% de municipios en el depto. con índice de candidatas superior al 20%
Guainía	1	1	100,0
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1	1	100,0
Guaviare	3	4	75,0
Quindío	9	12	75,0
Arauca	5	7	71,4
Meta	18	29	62,1
Putumayo	8	13	61,5
Antioquia	71	125	56,8
Caquetá	8	16	50,0
Tolima	23	47	48,9

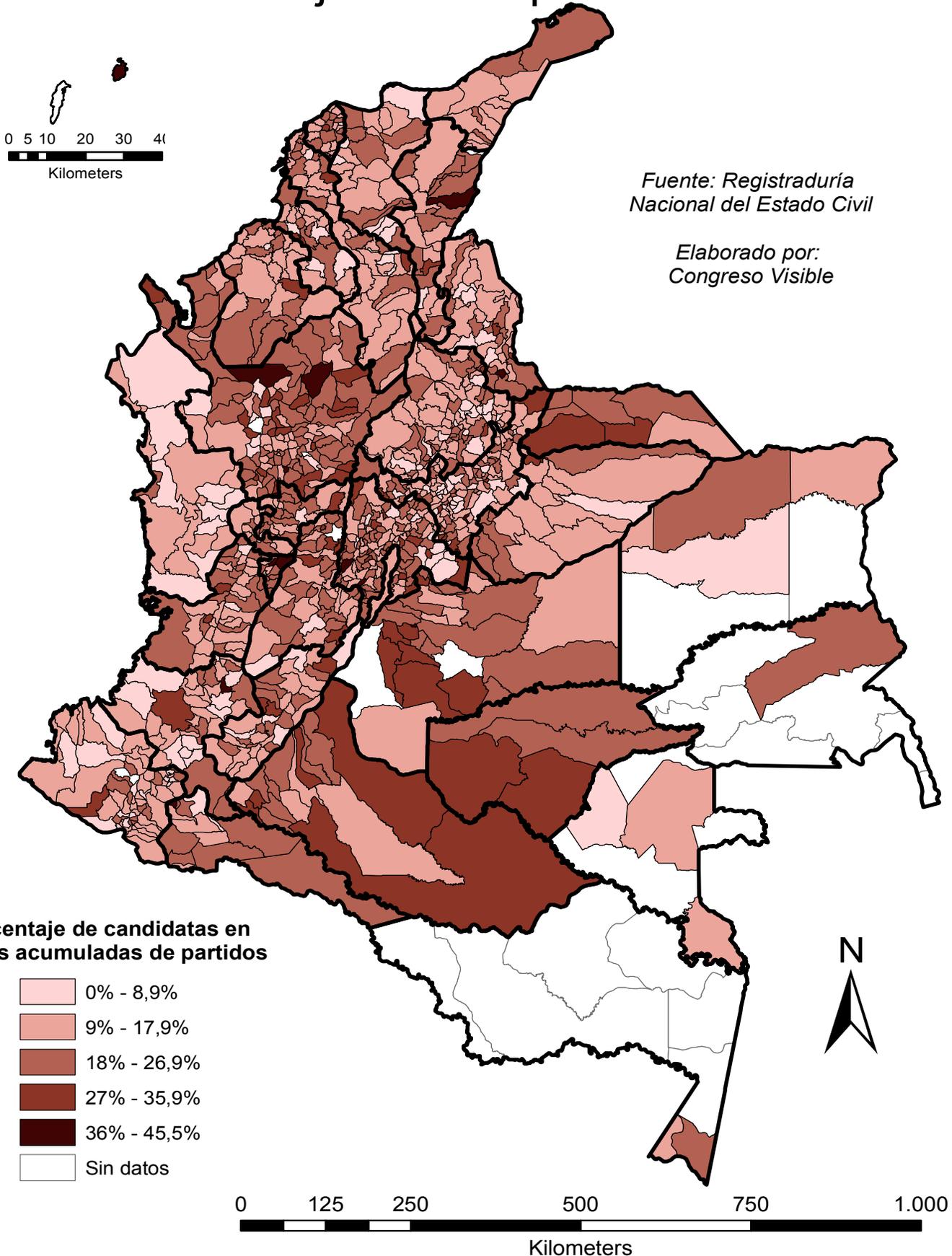
Departamentos con mayores índices de candidaturas de mujeres a asambleas departamentales 2007

Departamento	No. total de candidatos	No. de mujeres candidatas	% de mujeres			
			candidatas sobre el total	No. total de electos	No. de mujeres electas	% de mujeres electas sobre el total
Caquetá	95	25	26,3	11	4	36,4
Norte de Santander	70	15	21,4	13	2	15,4
Caldas	96	19	19,8	14	3	21,4
Atlántico	86	17	19,8	14	6	42,9
Antioquia	188	35	18,6	26	2	7,7
Risaralda	76	14	18,4	12	3	25,0
Sucre	61	11	18,0	11	3	27,3
Cundinamarca	101	18	17,8	16	5	31,3
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	71	12	16,9	11	4	36,4
Vichada	78	12	15,4	11	2	18,2

Participación de mujeres en elecciones de asambleas departamentales 2007



Participación de mujeres en las elecciones de concejos municipales 2007



un porcentaje que permite entrever que podrían alcanzar con relativa facilidad el umbral exigido. De estos, 71 se encuentran en Antioquia (conforman el 56,8 por ciento del total en el departamento), 51 en Cundinamarca (43,9 por ciento) y 39 en Boyacá (31,7 por ciento).

Departamentos como San Andrés y Providencia, Guainía, Guaviare, Quindío, Arauca y Meta se destacan porque la mayoría de sus municipios superan esa misma cuota del 20 por ciento de vinculación de género en las listas a los concejos. Sin embargo, es clave recordar que estos no superan las 10 municipalidades a su interior, a excepción del Meta con 18.

Los resultados demuestran que la participación de las mujeres no tiene relación alguna con los municipios más allá que sean cascos urbanos o rurales. Por ejemplo, entre los municipios con el mayor

porcentaje de participación de mujeres como candidatas no se encuentra alguna capital departamental. En este apartado, caben destacar El Dorado (Meta) y Jambaló (Cauca) con 45,4 por ciento cada uno; les siguen La Victoria (Boyacá) con 45,1 por ciento; Cárcota (Norte de Santander) con 44,4 por ciento; Montebello (Antioquia) con 44,1 por ciento; y Caramanta (Antioquia) con 40 por ciento.

En cuanto a las capitales departamentales, Providencia (siendo el único municipio electoral del departamento de San Andrés y Providencia) tiene el mayor porcentaje de inclusión de género con 37,5 por ciento. Inírida es el siguiente centro departamental con 23,4 por ciento, y siguen San José del Guaviare con 20,6 por ciento y Pereira con 19,7 por ciento.

Las capitales más importantes del país se encuentran debajo de estos índices:

Bogotá D.C. (15,3 por ciento), Cali (13,4 por ciento), Medellín (12,6 por ciento) y Barranquilla (11,5 por ciento); mientras que Sincelejo (4,4 por ciento), Florencia (8,3 por ciento), Santa Marta (8,5 por ciento) y Mocoa (8,6 por ciento) presentan los porcentajes más bajos entre las ciudades capitales.

Al detallar cada una de las listas presentadas para estos comicios, se registraron 7.037 listas por parte de 142 partidos, pero más de la mitad de ellas (4.054) pertenecían a los ocho partidos más importantes del país: Conservador, Liberal, Social de Unidad Nacional, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Verde, MIRA y el Polo Democrático Alternativo.

Del total de listas, 860 (12,1 por ciento) tenían cuatro candidatos o menos (y estarían exentas de cumplir la normatividad de género), mientras que 1.155 (16,4 por ciento) habrían superado la cuota de mujeres. Esto quiere decir que el 71,5 por ciento de los listados a concejos para el 2007 no hubieran cumplido lo estipulado con la reforma.

Al igual que en las elecciones de asambleas, MIRA (con el 79 por ciento) es el movimiento que registra el mayor índice de participación femenina: 30 de sus 38 listas presentadas superaron el 30 por ciento de candidatas. Mucho más lejos le siguieron el Partido Social de Unidad Nacional con el 20,2 por ciento (124 de 612 listas) y Cambio Radical con 19,2 por ciento (127 de 659 listas).

A pesar de presentar el mayor número de listas, los partidos Liberal y Conservador apenas cumplieron con la mitad de la cuota que sería exigida, con 16,3 por ciento y 15,6 por ciento respectivamente. Por último, se encuentra el Polo Democrático con el índice más bajo con 15,4 por ciento (66 de 427 listas).

Los resultados arrojan conclusiones importantes en cuanto a la conformación de las listas partidistas. En primer lugar, sólo el partido MIRA superaría el umbral del treinta por ciento en la composición de las listas de las asambleas

Municipios con el mayor porcentaje de inclusión femenina en las listas de concejos 2007

Municipio	Departamento	No. total de candidatos	No. de mujeres candidatas	% de mujeres candidatas sobre total	No. total de electos	No. de mujeres electas	% de mujeres electas sobre total
El Dorado	Meta	22	10	45,5	7	4	57,1
Jambaló	Cauca	11	5	45,5	11	5	45,5
La Victoria	Boyacá	31	14	45,2	7	1	14,3
Cárcota	Norte de Santander	18	8	44,4	7	2	28,6
Montebello	Antioquia	34	15	44,1	9	4	44,4
Caramanta	Antioquia	25	10	40,0	9	4	44,4
Jerusalén	Cundinamarca	33	13	39,4	7	2	28,6
Circasia	Quindío	75	29	38,7	13	4	30,8
Ituango	Antioquia	26	10	38,5	13	2	15,4
Berbeo	Boyacá	34	13	38,2	7	2	28,6
Anorí	Antioquia	42	16	38,1	11	4	36,4
Salento	Quindío	63	24	38,1	9	3	33,3
Becerril	Cesar	79	30	38,0	11	2	18,2
Providencia	San Andrés, P. y S.C.	32	12	37,5	7	2	28,6
Tibacuy	Cundinamarca	46	17	37,0	8	3	37,5
Colón	Putumayo	36	13	36,1	9	2	22,2
Palocabildo	Tolima	39	14	35,9	9	3	33,3
Herrán	Norte de Santander	28	10	35,7	7	2	28,6
Dolores	Tolima	37	13	35,1	9	2	22,2
Somondoco	Boyacá	26	9	34,6	7	2	28,6

Partidos con el mayor porcentaje de inclusión femenina en las listas de concejos 2007*

Partido	No. total de candidatos	No. de mujeres candidatas	% de mujeres candidatas sobre total	No. total de electos	No. de mujeres electas	% de mujeres electas sobre total
MIRA	393	179	45,5	35	13	37,1
Cambio Radical	6 855	1 254	18,3	1 298	189	14,6
Social de Unidad Nacional	6 451	1 177	18,2	1 345	191	14,2
Convergencia Ciudadana	5 042	878	17,4	874	127	14,5
Verde Opción Centro	2 285	397	17,4	309	46	14,9
Liberal Colombiano	8 687	1 488	17,1	2 261	330	14,6
Conservador Colombiano	7 990	1 317	16,5	2 161	279	12,9
Polo Democrático Alternativo	4 367	675	15,5	391	49	12,5

* Solo se muestran los partidos con mayor representación en el Congreso de la República

departamentales y a concejos municipales. Por su parte, los cuatro grandes partidos (Social de Unidad Nacional, Conservador, Liberal y Cambio Radical) están lejos del cumplimiento del umbral, pues la inclusión femenina rondó entre el 13 y el 17 por ciento para asambleas departamentales, y entre el 15 y el 20 por ciento para concejos municipales. En cuanto al Polo Democrático, se destacó por sus bajos índices de participación de mujeres en las asambleas, al igual que la Alianza Social Afrocolombiana.

Estudio comparado de los diseños de cuota y posibles efectos en elecciones 2011

Para la evaluación de la efectividad de la cuota de género, la literatura especializada reconoce la existencia de diversas variables que influyen en el diseño de estos mecanismos de participación especial. En este sentido, Luis Eduardo Medina⁴ se ha encargado de sistematizar y asignar valores a las siguientes variables:

- Tipo de reglamentación, entendida como principio o como regla;
- Tipo de sanciones, pudiendo ser amonestación pública, multa económica o denegación de candidatura;
- Tipo de umbral, entendido como el porcentaje reservado para el género en particular, y la posibilidad que sea exonerado o no por algunas excepciones;
- Tipo de listas, pudiendo presentarse como abiertas, cerradas, bloqueadas o bloqueadas con prelación (listas tipo cremallera, es decir, un hombre y una mujer en secuencia);
- Tipo de candidatura, en condición de propietaria del lugar de la lista o como suplente.

Para Medina, la articulación y forma que adopte cada variable le asignará valores

4 MEDINA, Luis Eduardo., et al. Cuotas electorales de género e integración de Congresos. En: Tribunal electoral del poder judicial de la federación. [en línea]. [consultado 14 de marzo de 2011]. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/ccje/unidad_de_investigacion/inv_realizadas.html>

Modelo evaluativo de las cuotas de género (Medina, 2009)

Variable	Categoría	Valor	Elecciones Colombia 2007	Elecciones Colombia 2011
Regulación	Sin especificar	0	0	N/A
	Principio	1	N/A	N/A
	Regla	2	N/A	2
Tipo de sanción	Sin especificar	0	N/A	N/A
	Amonestación	1	N/A	N/A
	Corrección	2	N/A	N/A
	Negación del registro	3	N/A	3
Funcionamiento del umbral	Mínimo con excepción	0	N/A	0
	Principio	1	N/A	N/A
	Mínimo sin excepción	2	N/A	N/A
Tipo de listas	Abierta	0	N/A	N/A
	Cerrada	1	1	1
	Bloqueada	2	N/A	N/A
	Bloqueada con prelación	3	N/A	N/A
Candidatura	Sin especificar	0	0	N/A
	Propietaria	1	N/A	1
		Totales	1	7

determinados que de forma agregada permiten calificar los diseños de cuota de género como efectiva o no. Bajo esta arista, el diseño electoral colombiano de 2007 ha sido evaluado como deficiente desde los estándares de las cuotas de género. Medina la califica con la menor puntuación de toda Latinoamérica (compartida con Chile), con apenas un (1) punto⁵. Esta calificación resulta del análisis de la legislación en materia electoral, en concreto el Acto Legislativo 01 de 2003.

Por el contrario, la reforma política de 2010 introduce cambios en los partidos políticos como los actores principales de los procesos electorales. En este sentido, la reforma no varía el mecanismo de asignación de curules mediante el sistema de representación proporcional de listas cerradas con voto preferente (desbloqueada), ni las dimensiones de los circuitos electorales. No obstante, su articulado introduce disposiciones de principios, obligaciones e incentivos que permiten reconocer la presencia de un modelo de cuotas de género muy diferente al de la anterior reforma del 2003.

Así, la reforma de 2010 introduce modificaciones específicas en las siguientes variables (se señalará el puntaje desde el sistema de Luis Eduardo Medina):

- Tipo de reglamentación: el artículo 28 estipula la cuota de género como obligatoria para todas aquellas listas de candidatos con cinco o más miembros, señalando un umbral mínimo del 30%. (puntaje 2).
- Tipo de sanciones: de incumplir la cuota de género, el artículo 12 señala las siguientes sanciones: suspensión de la ayuda financiera estatal; la suspensión de las candidaturas; o la más grave, la cancelación de la personería jurídica del partido. (puntaje 3).
- Tipo de umbral: el artículo 28 contempla un mecanismo de exoneración⁶ al umbral del 30 por ciento, en caso de aplicarse la consulta interna en la conformación de las listas. (puntaje 0).
- Tipo de lista: la reforma no modifica esta variable, por tanto continúa siendo lista cerrada, no bloqueada con voto preferente. (puntaje 1).
- Tipo de candidatura: la participación de las mujeres en la lista debe ser a título de propietaria de la curul, no de suplente. (puntaje 1).

Los resultados agregados de estas variables dan por resultado un puntaje de 7 puntos desde la evaluación del sistema de cuotas de género de Luis Eduardo

5 Ibid., p. 34.

6 Otro mecanismo de exoneración se está contemplando en: Proyecto de Ley 205/11 Cámara. Siendo un incentivo negativo para las cuotas de género al permitir la evasión del umbral por parte de los partidos.

Medina, registrando un gran salto en comparación con la reforma del 2003, la cual solo era calificada con un puntaje de un (1) punto. A pesar de ello, la nueva cuota de género puede que no cumpla sus objetivos debido a la existencia de fuertes incentivos negativos, o lo que algunos autores han calificado como “cuota mal diseñada”.

En este sentido, la presencia del mecanismo de exoneración del umbral mínimo (30%) constituye un incentivo negativo para la participación real de las mujeres en la política, toda vez que las élites de los partidos pueden convocar procesos de consulta previa para solucionar el umbral de la cuota, en caso de que las mujeres no participen.

Ahora bien, aún quedan múltiples preguntas por responder en torno al establecimiento de la nueva cuota. Por ejemplo, ¿cómo se aplicarán las sanciones?, o, ¿cuál será la alternativa para los partidos políticos en la conformación de las listas en casos de no contar con la participación activa de las mujeres en las postulaciones?

Este tipo de interrogantes ha hecho que varios congresistas se manifiesten a favor del proyecto de ley 205/11 de Cámara, que exoneraría a los partidos del cumplimien-

to de la cuota. En este sentido, el ponente del primer debate de esta iniciativa, representante a la cámara Roosevelt Rodríguez, explicó que “algunas veces es muy difícil cumplir esa cuota porque la participación de las mujeres es muy poca y no hay mecanismos que logren que sean mucho más activas”⁸.

Por su parte, el representante Alfonso Prada se opuso al nuevo proyecto puesto que “contrarreforma lo aprobado por el Congreso el pasado mes de diciembre”⁹. Una opinión similar fue expresada por Ana Paula Castro, consultora de ONU Mujeres, quien expresó “el total desacuerdo de las Naciones Unidas y las organizaciones de mujeres con el proyecto radicado, dado que significa un retroceso para la democracia colombiana”¹⁰. Cabe señalar que de convertirse en ley, la reforma de 2011 no tendría aplicación para el proceso electoral regional de este año y su pri-

mera aplicación sería en las elecciones al Congreso del año 2014.

En definitiva, se pueden generar dos posibles escenarios en las venideras elecciones regionales de octubre del 2011. El primer escenario (y más probable) es que la cuota de género del treinta por ciento sea vista como punto de llegada y no como punto de

partida. Los incentivos negativos, descritos anteriormente, generarían efectos perniciosos en contra de los avances en la inclusión de las mujeres en las listas y en la obtención de curules.

No obstante, esta situación ha sido afrontada por los países que han implantado el sistema de cuotas, quienes han corregido éstos problemas en la legislación subsecuente a los procesos electorales. Un segundo escenario, más positivo, se refiere a que los avances de institucionalización partidista (por ejemplo, el MIRA) y en la participación en los puestos directivos y comités especiales de las mujeres en los partidos, reservados por sus propios estatutos (caso del Partido Conservador), tengan consecuencias e impacto en la conformación de las listas electorales.

Con el proyecto 205/11C (aprobado en primer debate), los partidos podrían evitar el cumplimiento de la cuota de mujeres.

8 MONTERO, Dora. La “contrarreforma” política de Vargas. En: La Silla Vacía. [en línea]. 28 de abril de 2011. [consultado 28 abr. 2011]. Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/la-contrarreforma-politica-de-vargas-23554>>
 9 Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria 205 de 2011 de Cámara. Disponible en la Gaceta de Senado No. 203 de 2011.
 10 Ibid.

7 Jones, M. La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma. Citado por ROZA, Vivian et al. Partidos Políticos y paridad: la ecuación pendiente. Perú: BID-IDEA, 2010, p. 61.

LAS EXCEPCIONES AL VOTO NOMINAL

A mediados de 2009 se aprobó el Acto Legislativo 01 que estableció que todas las decisiones en las corporaciones de elección popular, incluyendo las asociadas a temas procedimentales, deberían tomarse mediante votación nominal y pública, excepto en aquellos casos rela-

cionados con la aprobación de amnistías, indultos y la elección de funcionarios públicos. La implementación de este tipo de votación obligó a la elaboración de un registro sistemático que relacionaba el nombre de cada congresista con el voto que este emitía frente a los diferentes asuntos discutidos.

Esta norma representó un cambio importante en las dinámicas legislativas, en

tanto acabó con una arraigada tradición en el Congreso que consistía en aprobar mediante votación ordinaria los diferentes asuntos que allí surtían trámite. Este procedimiento no generaba un registro que diera cuenta de la forma cómo votaban cada uno de los congresistas, ya que los legisladores expresaban su aprobación dando un golpe con la mano sobre su respectivo puesto de trabajo.

La nueva medida pretendió fundamentalmente fortalecer a los partidos políticos y hacer más visible el procedimiento legislativo, en la medida en que generó incentivos para que las organizaciones partidistas actuaran de manera disciplinada, al tiempo que permitió a la ciudadanía llevar un control más detallado de la actividad de sus representantes.

No obstante, desde su implementación, la medida suscitó un debate alrededor de dos puntos fundamentales. En primer lugar, argumentado por algunos funcionarios y congresistas, el voto nominal ocasionó retrasos en el trámite legislativo porque obligó a registrar el voto de cada legislador de manera individual en cada uno de los procesos de decisión realizados, incluyendo los relacionados con asuntos procedimentales como la aprobación de órdenes del día, actas de las sesiones y sesiones permanentes, entre otros.

Adicionalmente, las corporaciones, con excepción de las plenarias del Congreso, carecían de un sistema de voto electrónico que contribuyera con la celeridad de este proceso, razón por la cual la implementación de la medida generó desde sus inicios controversia respecto a su viabilidad y efectividad.

Algunas declaraciones dan cuenta de este primer punto en el debate. Por ejemplo, el senador Efraín Torrado (Social de Unidad Nacional) expresó que la votación nominal evidenció una contradicción en la medida que, si bien se ganó en transparencia, se duplicó el tiempo de trámite de las iniciativas¹. Por su parte, el representante conservador Jorge Mantilla sostuvo que por buscar transparencia se estaba enredando al Congreso² insinuando la necesidad de una modificación al respecto.

1 TORRADO, Efraín. Transparencia pero a costa de celeridad. En: Senado de la República (artículo en línea). [consultado el 2 de mayo de 2011]. Disponible en <<http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/3594-transparencia-pero-a-costa-de-la-celeridad>>

2 Un artículo de la reforma política amenaza con paralizar el Trabajo en el Congreso. En: El Tiempo (en línea). [consultado el 2 de mayo de 2011]. Disponible en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5782507>>

Voto nominal en algunos países de la región

País	Voto nominal	Obligatorio	Qué asuntos se votan nominalmente
Argentina	Sí	No	- Cualquier asunto si así lo decide la mayoría absoluta de los miembros presentes. - Nombramientos que deba hacer la cámara o cualquier asunto que sea exigido por una décima parte de los diputados presentes.
Brasil	Sí	No	- Casos en los que sea exigido quórum especial de votación; cualquier asunto siempre que sea solicitado por alguno de los diputados.
Chile	Sí	Sí	- Todo excepto asuntos de interés particular que afecten a personas determinadas, tales como nombramientos, rehabilitaciones de ciudadanía, y otorgamiento de nacionalidad por gracia. - La votación será secreta cuando, antes de su inicio, así lo acuerde una mayoría equivalente a los tres quintos de los senadores presentes, a petición de uno o más comités.
Colombia	Sí	Sí	- Todos los asuntos excepto asuntos procedimentales o asuntos en los casos que exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria. - Cualquier asunto siempre que lo solicite de manera expresa alguno de los miembros del Congreso.
México	Sí	No	- Se votan nominalmente los dictámenes de las comisiones con los proyectos de ley o decreto. - Cualquier asunto cuando así lo acuerda la mesa; lo solicita un senador, con el apoyo de otros cinco; o bien, cuando se haya realizado previamente una votación económica y queden dudas de su resultado.

En el segundo punto del debate se preguntaba sobre si era necesario implementar esta ley en un escenario como el colombiano donde la reglamentación obliga a que las sesiones de comisiones y plenarias sean de carácter público, televisadas con regularidad y además se elaboren actas que registren fielmente el desarrollo de las sesiones realizadas.

Una de las posiciones más representativas de este segundo punto del debate la expuso el senador liberal Jesús Ignacio García quien durante la sesión en la que se aprobó el Acto Legislativo manifestó: *"yo no veo la razón de ocuparse de ese tema en la Constitución, como tampoco nos parece a nosotros que se siga insistiendo en decir en la Constitución que el voto tiene que ser nominal y público, las sesiones del Congreso son públicas, según el artículo 144"*³.

A pesar de las constantes críticas a la implementación del voto nominal obligatorio, era claro el apoyo de varios sectores representativos de la sociedad civil, algunos dirigentes de la clase política y organizaciones internacionales a esta medida aludiendo a la importancia que representaba la posibilidad de que la ciudadanía tuviera acceso a esta información, señalando entre otras cosas,

3 Acta No. 42 de Comisión Primera de Senado de 28 de mayo de 2009. En: Gaceta oficial del Congreso No. 597 de 2009 (julio 23 de 2009); p. 31.

que esta permitía que la sociedad evalué el desempeño de sus representantes elegidos.

A pesar de las diversas posiciones, las críticas a la legislación dieron paso a la radicación de un proyecto de ley que pretendió establecer algunas excepciones al voto nominal, de tal forma que no se prescindiera totalmente de su uso pero tampoco se utilizara para todos los procesos decisorios. Esta iniciativa se radicó el 27 de julio de 2010 por los representantes Carlos Alberto Zuluaga (Conservador), Roosevelt Rodríguez (Social de Unidad Nacional) y Carlos Germán Navas Talero (Polo Democrático Alternativo) con el número 28 de Cámara.

Sin mayores contratiempos, esta iniciativa surtió de manera exitosa su trámite en el Congreso, y el 15 de diciembre de 2010 se aprobó tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes el texto en conciliación del proyecto. El Presidente de la República lo sancionó el 4 de enero de 2011 como la Ley 1431 del mismo año.

En términos generales, la nueva ley estableció las excepciones al voto nominal y limitó su uso a los procesos de aprobación de asuntos de orden sustantivo tales como la resolución de las apelaciones sobre decisiones del Presidente de la Cámara o del Senado o las proposiciones para citaciones de control político.

Pese a ello, algunos artículos dejaron abierta la posibilidad para que fuera posible, mediante votación ordinaria, aprobar asuntos relacionados tanto con el procedimiento legislativo, como con el contenido de los proyectos de ley.

Específicamente, el artículo 16 de la ley estableció que *“tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado del proyecto”*⁴. Esto quiere decir que, a menos de que un solo legislador se declare en contra de la aprobación de los artículos de una iniciativa, se tomará una decisión haciendo uso de la votación ordinaria.

4 Ley No. 1431 de 2011. En: Gaceta oficial del Congreso No. 56 de 2011 (febrero 23 de 2011); p. 31.

Este hecho generó una situación particular, debido a que finalmente la excepcionalidad de la votación nominal terminó por convertirse en la regularidad dentro del procedimiento legislativo, de tal suerte que esta forma de votación sólo podrá ser utilizada cuando alguno de los legisladores presentes en determinada sesión así lo solicite.

No se puede afirmar que las excepciones al uso de la votación nominal afecten la calidad del proceso legislativo, de las políticas públicas, e incluso del desempeño de los congresistas. Algunos casos demuestran cómo aún sin el uso estandarizado de este tipo de votación es posible llevar a cabo una buena actividad legislativa y producir legislación de calidad. El Congreso norteamericano es quizá el ejemplo más claro al respecto, pues allí el uso del voto nominal no es utilizado en todos los procesos de decisión.

Al comparar el caso colombiano con algunos de los principales congresos de la región, se observa cómo el voto nominal es un mecanismo vigente en los reglamentos internos de cada uno de estas corporaciones. No obstante su uso, en gran parte de los países considerados está limitado a la aprobación de ciertos asuntos particulares tal y como se estableció en Colombia a través de la Ley 1431 de 2011.

Para finalizar, cabe señalar que la excepcionalidad del voto nominal no permite que se lleven a cabo ejercicios sistemáticos de medición de la disciplina, cohesión y unanimidad de los partidos políticos, debido a que la elaboración de estos índices requiere que todas las votaciones sustantivas sean nominales, y además, al elaborarlos a partir de una muestra limitada, no daría cuenta de las regularidades en el comportamiento de los partidos y congresistas.



EL PROYECTO DE LEY DE CIUDADANÍA JUVENIL: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA LOS Y LAS JÓVENES?

Por el Comité Técnico de formulación y socialización del proyecto de ley estatutaria (PLE) No. 127/10 S o No. 157/10 C.

Los proyectos de ley que intentan regular la participación de los y las jóvenes aparecen cada periodo legislativo, desde la entrada en vigencia de la Ley 375 de 1997, ley de la juventud. Para mencionar

los más recientes y que fueron considerados para la formulación del proyecto de ley estatutaria (PLE) 127/10 de Senado y 157/10 de Cámara “Estatuto de Ciudadanía Juvenil”, son: el proyecto de ley (PL) 12/05 de Cámara y 293/06 de Senado, objetado por el Gobierno ante la Corte, que falló a través de sentencia C-616/008 declarando la inconstitucionalidad del proyecto por vicios de forma; el PL 59/06 de Senado, que no es aprobado en el Congreso; y el PL 60/09 presentado de nuevo tras la declaración de inconstitucionalidad del proyecto previo.

¿Qué diferencia esta iniciativa de otras?

La posibilidad que la ciudadanía se entere que hay un proyecto en el Congreso en trámite es remota, solo algunos logran un cubrimiento en medios de comunicación que permita estar informado de lo que sucede. La agenda de

iniciativas que se relaciona con jóvenes es completamente invisible. Existen instrumentos como las audiencias públicas en las que proyectos como el 60/09 de Senado han sido retroalimentados.

En mayo de 2010, se da una audiencia pública, después de la cual su ponente, el senador Juan Fernando Cristo y su autora la senadora Alexandra Moreno Piraquive coincidieron en la pertinencia de retirarlo para construirlo de manera más plural y ser presentado en el periodo legislativo que inició en julio de 2010.

Desde la convocatoria a la audiencia pública se conformó un grupo de trabajo plural que ha impulsado, más que la sanción de una ley, la discusión de esta iniciativa por sectores juveniles e institucionales que reflexionen sobre la necesidad de de-construir el imaginario según el cual el Congreso es una institución de difícil acceso. Sobre todo que los y las jóvenes y sus procesos organizati-

1 Este Comité está conformado por delegados de organizaciones, colectivos, juventudes de partidos políticos, y organizaciones juveniles internacionales, entre otros, que hacen parte del Espacio de Coordinación de Iniciativas por una Plataforma Nacional de Juventud - JuventudES Colombia, además del Consejo Distrital de Juventud de Bogotá, las Unidades de Trabajo Legislativo de la senadora Alexandra Moreno Piraquive y del senador Juan Fernando Cristo, la Fundación Social, el Observatorio Javeriano de Juventud, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El Comité, además, ha contado con la presencia temporal del Programa Presidencial Colombia Joven y de la Defensoría del Pueblo.

vos se den cuenta que los congresistas los representan y que las decisiones que allí se toman los afectan.

El asunto no solo se ha circunscrito a desmitificar el rol de congresista, sino a plantearse la posibilidad de escribir un texto para ser debatido en el Congreso.

El proyecto trasciende la idea de la ciudadanía como elegir y ser elegido o intervenir en espacios formales e institucionales de participación. Intenta desarrollar medidas que permitan la promoción, prevención, protección y garantía de los derechos que se han considerados fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía. El Estado no está para hacer lo que puede, sino lo que debe, y lo que debe está en la Constitución.

Este proyecto no es un marco de privilegios para un grupo o un sector poblacional, es una forma de promover dentro del Estado y sus funcionarios, una conciencia sobre el valor real actual y futuro de priorizar la inversión en adolescentes y jóvenes de manera diferencial.

La redacción del proyecto se sustenta en documentos como las memorias del proceso de construcción de la iniciativa que se convirtió en la Ley 375 de 1997, los resultados de la consulta virtual nacional realizada a través de la página www.jovenesproponen.org, aportes técnicos del Programa Presidencial Colombia Joven, las ponencias presentadas en las audiencias públicas, así como estudios académicos, proyectos de ley anteriores y jurisprudencia.

¿Qué establece el proyecto de ley?

Su objeto es establecer un marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes, (personas entre 14 y 30 años) el

ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos civil, personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

La ley busca garantizar el reconocimiento de las juventudes en la sociedad colombiana como sujeto de derechos y deberes, y actores estratégicos que contribuyen al desarrollo de la Nación desde el ejercicio de la diferencia y la autonomía.

Así mismo, pretende definir los lineamientos de políticas públicas que promuevan y garanticen derechos y deberes de las juventudes en relación con la sociedad y el Estado. Derechos como a la igualdad y no discriminación, a la libertad de expresión y desarrollo de la personalidad y conciencia, a la paz, a la información, formación y educación, a

la justicia, a la asociación y participación son fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía juvenil.

Define además el Sistema de Participación Juvenil que articula dos subsistemas: el Intersectorial de Gobierno y el de Participación de las Juventudes. Respecto a la Ley 375, fortalece los Consejos de la Juventud como el mecanismo de interlocución y concertación ante el Estado y les da un carácter decisivo más que consultivo. Fija la elección de los consejos municipales de juventud en un mismo día en todo el país. Reconoce otros escenarios de participación y articulación como las plataformas: integradas por espacios de participación, constituidas desde la pluralidad de intereses para asociarse. Establece las asambleas juveniles como el máximo espacio de consulta y articulación del movimiento juvenil. Promueve la creación de la Defensoría Delegada para los derechos de la juventud y define

requisitos para los funcionarios públicos con funciones en juventud.

En las disposiciones finales, se tratan asuntos relacionados con los plazos para la implementación de la ley, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, y las responsabilidades para instituciones. Propone mecanismos de financiación, el papel complementario de la cooperación internacional y establece agosto como el Mes Nacional de la Juventud.

¿Cómo va su trámite?

El proyecto fue radicado el 26 de agosto de 2010. El 25 de octubre se realizó la primera audiencia pública con ponencias de jóvenes así como del Programa Presidencial Colombia Joven, de la Procuraduría Delegada de Infancia y Adolescencia, y de la Defensoría del Pueblo.

El 9 de noviembre de 2010, la Comisión I de Senado debatió y aprobó el proyecto. El 7 de diciembre de 2010, la Plenaria del Senado aprobó la ponencia presentada por los senadores Juan Fernando Cristo (Liberal), Manuel Enríquez R. (Social de Unidad Nacional), Luis Carlos Avellaneda (Polo Democrático Alternativo), Roberto Gerlein Echeverría (Conservador), Jorge Eduardo Londoño (Verde) y Juan Carlos Rizetto (Partido de Integración Nacional).

Para el trámite en Cámara de Representantes, se han definido a los representantes Orlando Velandia (Liberal), Juan Carlos García (Conservador), como coordinadores de ponentes, y Efraín Torres (Social de Unidad Nacional), Jorge Eliécer Gómez (Liberal), Alfonso Prada (Verde), Camilo Abril (Cambio Radical) y Juan Carlos Salazar (PIN). El proyecto debe surtir dos debates, uno en Comisión I y otro en Plenaria de Cámara antes del 20 de junio de 2011. Luego pasará a revisión constitucional por parte de la Corte Constitucional y si logra superar esta etapa, llegará a sanción presidencial.

Esperamos sus comentarios, sugerencias y preguntas en el correo ley@jovenesproponen.org

La iniciativa de ciudadanía juvenil ya pasó sus dos primeros debates en Senado. Restan otros dos en la Cámara.