

Contenido

- 1 - EDITORIAL
- 2 - BALANCE DE LA SEGUNDA LEGISLATURA DEL GOBIERNO SANTOS: MÁS ALLÁ DE LA REFORMA A LA JUSTICIA
- 6 - LA CONSOLIDACIÓN DE SANTOS EN LA AGENDA LEGISLATIVA
- 8 - ¿CÓMO TRABAJAN LAS BANCADAS EN EL CONGRESO? EL CASO DE LOS INDÍGENAS Y LOS AFROCOLOMBIANOS
- 11 - EL PROCESO DE PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA Y LA DOBLE INSTANCIA. ¿LUCHA POR UN DERECHO O POR UN PRIVILEGIO PARA LOS LEGISLADORES?
- 13 - REFORMA A LA JUSTICIA: UN PROCESO COMPLEJO
- 13 - OPINIONES DE LA CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA SOBRE EL PROYECTO DE REFORMA A LA JUSTICIA
- 14 - ÁGORA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN PARLAMENTARIA

demostrado que existen vacíos institucionales que generan incertidumbre en los procesos democráticos. Las extralimitaciones en la conciliación de la reforma son el síntoma de la ausencia de una regulación clara sobre el funcionamiento y los estándares de transparencia de las comisiones de conciliación. Este vacío, por su parte, ha llevado al Gobierno a convocar a sesiones extraordinarias y a objetar una reforma constitucional, haciendo uso de una maniobra política que no tiene precedentes en Colombia ni en ninguna de las democracias presidenciales actuales.

República entre julio de 2011 y junio de 2012. A partir de una comparación con la legislatura 2010-2011 y con el primer mandato de Uribe, se observa que el Congreso actual ha avanzado en la producción de una agenda legislativa ambiciosa y en la aprobación de leyes importantes para la ciudadanía, como la Ley de Acceso a la Información, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de penalización de la violencia intrafamiliar, entre otras.

Sin duda, la próxima legislatura presenta retos importantes. Ante las tensiones al interior de la Unidad Nacional y el surgimiento del Puro Centro Democrático, tanto el Gobierno como el Congreso enfrentan la necesidad de reconstituir la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Más allá de posibles reconfiguraciones del gabinete para ampliar el margen de maniobra del Ejecutivo en el Congreso, este reto deberá enfrentarse demostrando que existen espacios al interior de las instituciones para hacer que el proceso legislativo sea más transparente. En este marco, la reforma integral al reglamento del Congreso, la regulación de las comisiones de conciliación y de las objeciones presidenciales a los actos legislativos, y una discusión mucho más cuidadosa de las leyes, serán aspectos fundamentales en el próximo periodo legislativo.

Igual de preocupante resulta el hecho de que algunos ciudadanos, formadores de opinión pública y medios de comunicación, en vez de hacer un esfuerzo más claro por señalar los elementos estructurales que están fallando en el proceso legislativo, argumenten que este es un ejemplo de corrupción endémica que justifica la revocatoria o el cierre del Congreso. Estos argumentos son inoportunos, ya que parten de explicaciones simplificadas que desconocen la complejidad del proceso legislativo y la importancia del Congreso como institución democrática. Frente a estos argumentos, el Boletín 25 de Congreso Visible presenta una mirada más amplia del trabajo legislativo adelantado por el Congreso de la

EDITORIAL

Con el hundimiento de la Reforma a la Justicia, el final de esta legislatura estuvo marcado por la crisis política e institucional más grave del gobierno Santos. Después de casi un año de discusiones en las comisiones y plenarias del Congreso y de los esfuerzos del presidente por evitar el escalamiento de las tensiones entre las distintas ramas del poder, el Ejecutivo anunció que no se discutirán más proyectos relacionados con este tema, abandonando la posibilidad de realizar un cambio estructural en el sistema judicial.

Más allá del impacto que esto pueda tener para las aspiraciones políticas de muchos, lo ocurrido en torno a la reforma ha

BALANCE DE LA SEGUNDA LEGISLATURA DEL GOBIERNO SANTOS: MÁS ALLÁ DE LA REFORMA A LA JUSTICIA

En la segunda legislatura del gobierno Santos, se radicaron 382 proyectos (314 de iniciativa legislativa, 64 de iniciativa gubernamental y 4 de otras entidades del Estado). En términos agregados, la presentación de proyectos disminuyó frente a la legislatura pasada. La producción del Ejecutivo fue similar a la del primer año, pero la radicación de proyectos por parte de los legisladores se redujo en términos absolutos.

Al comparar las dos últimas legislaturas se observa que, contrario a lo que se esperaba, en el último año no se registró un represamiento de la agenda que afectara sustancialmente la producción del Congreso. Una vez terminó la primera legislatura, el Congreso había finalizado el trámite de 34 proyectos, 23 del Ejecutivo, 9 del Legislativo, y 2 de otras entidades. Al final de la legislatura desarrollada entre julio de 2011 y junio de 2012, la producción aumentó marginalmente, con 37 proyectos aprobados en últimos debates (23 del Ejecutivo y 14 del Legislativo). Como resultado, se registró un incremento porcentual de un punto en la tasa de aprobación del Ejecutivo, y de dos puntos en la del Legislativo.

Frente a las dos primeras legislaturas del primer gobierno Uribe, se observan similitudes y diferencias importantes. Por un lado, el comportamiento del Legislativo en la presentación de proyectos ha sido similar en los dos gobiernos. El porcentaje de proyectos de esta rama ha girado alrededor de 85%, con un ligero descenso en las dos legislaturas del gobierno Santos. Por el contrario, en los últimos dos años, el Ejecutivo ha manifestado un comportamiento más activo en la presentación de iniciativas, específicamente de proyectos de acto

legislativo que han estado en el centro de la agenda del Congreso.

La diferencia más clara entre los dos periodos presidenciales está relacionada con el éxito legislativo. En los dos primeros años del Congreso en el gobierno Uribe, se aprobaron 155 proyectos. Por el contrario, de los 433 radicados únicamente en la primera legislatura del Congreso actual se han aprobado 113, es decir, 33 proyectos más que en la primera legislatura del cuatrienio 2002-2006.

En la recién concluida legislatura, de los 382 proyectos radicados, han sido aprobados 37. Si bien esto parecería indicar que este año registra tasas de aprobación menores a las dos primeras legislaturas del gobierno Uribe, es necesario tener en

cuenta que gran parte de los proyectos radicados no ha concluido su trámite en el Congreso. Como ocurrió en la legislatura pasada, cerca de 80 proyectos que no habían sido aprobados durante la legislatura continuaron su trámite y fueron aprobados, incrementando significativamente las tasas de éxito legislativo.

En términos de la tasa de aprobación del Ejecutivo no se han registrado cambios significativos. El porcentaje ha sido similar, con un leve descenso en la primera legislatura del gobierno Santos. Por el contrario, la tasa de aprobación del Legislativo presenta diferencias sustanciales entre los dos gobiernos. Mientras en el gobierno Uribe estuvo cerca del 10%, en el gobier-

“Mientras en el gobierno de Uribe la tasa de aprobación de iniciativas de alcance nacional era del 13%, en la primera legislatura bajo el gobierno Santos este porcentaje ascendió a 21%.”

Proyectos aprobados en últimos debates. Por tipo de iniciativa

2a legislatura Santos (jul 2011 - jun 2012)					
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Aprobados en últimos debates	Tasa de aprobación	Permanecen en debates
Legislativa	314	82	14	4	116
Gubernamental	64	17	23	36	29
Otras Entidades	4	1	0	0	1
Total	382		37		146
1a legislatura Santos (jul 2010 - jun 2011)					
Legislativa	365	84	71	19	
Gubernamental	65	15	42	65	
Otras Entidades	2	0	0	0	
Popular	1	0	0	0	
Total	433		113		
2a legislatura Uribe (jul 2003 - jun 2004)					
Legislativa	363	86	39	11	
Gubernamental	47	11	31	66	
Otras Entidades	10	2	5	50	
Mixta	1	0	0	0	
Total	421		75		
1a legislatura Uribe (jul 2002 - jun 2003)					
Legislativa	368	85	37	10	
Gubernamental	57	13	39	68	
Otras Entidades	5	1	2	40	
Mixta	4	1	2	50	
Total	434		80		

no Santos ha tenido un incremento de cerca de 10 puntos porcentuales.

El Congreso durante el gobierno Santos: legislación de alcance nacional

Como se ha mencionado en boletines anteriores, el Congreso actual se ha caracterizado por aprobar proyectos de ley y reformas constitucionales de alcance nacional. En este boletín, se discriminó la tasa de aprobación teniendo en cuenta el tipo y el alcance de las iniciativas de cada legislatura, lo cual permitió observar que, efectivamente, hay diferencias cualitativas entre los proyectos aprobados durante el gobierno Uribe y el Congreso actual.

Como se observa en la tabla, las cuatro legislaturas han registrado un comportamiento similar en términos del tipo de proyectos radicados. Los proyectos de ley generalmente representan cerca del 90% sobre el total de iniciativas presentadas, mientras que los proyectos de acto legislativo están alrededor del 5%.

Las diferencias surgen al considerar el tipo de proyectos que tuvieron éxito en el Congreso. Durante las dos primeras legislaturas del mandato de Uribe, los proyectos de ley tenían una tasa de aprobación superior a la de los proyectos de acto legislativo (la cual no excedía el 10%). Por el contrario, en la primera legislatura del gobierno Santos la tasa de aprobación de los proyectos de acto legislativo se incrementó en 12 y 17 puntos porcentuales con respecto a las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2002-2006. En la legislatura recién concluida, sólo se aprobó el proyecto de acto legislativo del Marco Jurídico para la Paz, y fueron archivados otros de gran alcance como la Reforma a la Justicia, el proyecto sobre doble instancia e inmunidad parlamentaria, y el proyecto que buscaba prohibir la reelección inmediata del Presidente, entre otros.

No obstante, frente a las dos primeras legislaturas de Uribe (en las que se aprobaron 3 reformas a la Constitución) y frente a otros periodos presidenciales, este Congreso ha aprobado un número importante de proyectos de acto legislativo. De tener éxito el proyecto del Fuero Militar en la segunda mitad del 2012, se habrían aprobado en total 8 reformas a la Constitución en cerca de dos años de gobierno, entre las que se encuentran: la Ley de Regalías, la Ley de Pequeñas Causas, la eliminación de la CNTV, y la Ley de Sostenibilidad Fiscal.

En términos del alcance de los proyectos, las diferencias entre los dos gobiernos son aún más evidentes. Como se observa en la tabla, el porcentaje de iniciativas presentadas de alcance nacional ha sido similar en los mandatos de Uribe y Santos. No obstante, la radicación de proyectos de alcance local, representados en su mayoría por iniciativas del legislativo relacionadas con celebraciones, homenajes y estampillas, se ha reducido significativamente tanto en términos absolutos como porcentuales.

Como resultado de este cambio, el Congreso actual ha dedicado una parte importante de su labor legislativa a la aprobación de proyectos que responden a intereses nacionales. Mientras en el gobierno de Uribe la tasa de aprobación

de iniciativas de alcance nacional era del 13%, en la primera legislatura bajo el gobierno Santos este porcentaje ascendió a 21%. En la legislatura recién concluida los datos parecen corroborar este cambio, ya que de los 30 proyectos de alcance local radicados, sólo se han aprobado 3, frente a 23 de alcance nacional. Así mismo, de los 146 proyectos que continuarán su trámite en la próxima legislatura, 103 son de alcance nacional y 19 de alcance local.

Leyes sancionadas y estado actual de los proyectos

De los 382 proyectos radicados en la última legislatura, 17 han sido sancionados como ley, y 20 esperan la sanción presidencial o la revisión de constitucionalidad.

Como se observa en la tabla, a pesar de que el represamiento de la agenda no disminuyó el número de iniciativas aprobadas en últimos debates con respecto a la legislatura anterior, un número importante de proyectos fue archivado por tránsito de legislatura o por vencimiento de términos. Este fenómeno afectó particularmente las iniciativas del Legislativo, ya que de los 109 proyectos archivados por no haber sido discutidos en el tiempo reglamentario, 101 (es decir, el 93%)

Proyectos aprobados en últimos debates. Por tipo de proyecto

2a legislatura Santos (jul 2011 - jun 2012)				
Tipo de proyecto	Número	% sobre el total	Aprobados	% sobre el total
Proyecto Acto Legislativo	25	7	1	4
Proyecto de Ley	342	90	31	9
Proyecto de Ley Estatutaria	15	4	5	33
Total	382		37	
1a legislatura Santos (jul 2010 - jun 2011)				
Proyecto Acto Legislativo	28	6	6	21
Proyecto de Ley	397	92	104	26
Proyecto de Ley Estatutaria	8	2	3	38
Total	433		113	
2a legislatura Uribe (jul 2003 - jun 2004)				
Proyecto Acto Legislativo	25	6	1	4
Proyecto de Ley	384	89	69	18
Proyecto de Ley Estatutaria	12	3	5	42
Total	421		75	
1a legislatura Uribe (jul 2002 - jun 2003)				
Proyecto Acto Legislativo	22	5	2	9
Proyecto de Ley	409	94	77	19
Proyecto de Ley Estatutaria	3	1	1	33
Total	434		80	

Proyectos aprobados en últimos debates. Por alcance del proyecto

2a legislatura Santos (jul 2011 - jun 2012)

Alcance	Número	% sobre el total	Aprobados	% sobre el total
Nacional	308	81	23	7
Regional	15	4	1	7
Local	30	8	3	10
Tratados	29	8	10	34
Total	382		37	

1a legislatura Santos (jul 2010 - jun 2011)

Nacional	359	83	75	21
Regional	9	2	1	11
Local	50	12	24	48
Tratados	15	3	13	87
Total	433		113	

2a legislatura Uribe (jul 2003 - jun 2004)

Nacional	344	79	46	13
Regional	8	2	2	25
Local	69	16	15	22
Tratados	13	3	12	92
Total	434		75	

fueron radicados por legisladores de uno o varios partidos.

Además de la Reforma a la Justicia, tres de los proyectos que culminaron su trámite legislativo estuvieron en el centro de la agenda del Congreso y tuvieron un cubrimiento activo por parte de los medios de comunicación:

- Marco Jurídico para la Paz.
- Vivienda de interés prioritario.
- Ley Lleras 2.0.

Desde que fue radicado en septiembre de 2011, el Marco Jurídico para la Paz generó tensiones no sólo al interior

Estado actual de los proyectos radicados entre julio de 2011 y junio de 2012

Estado actual	Número	% sobre el total
Sancionado como Ley	17	4
Aprobada conciliación	7	2
Aprobadas objeciones presidenciales	1	0
Aprobado cuarto debate	11	3
Aprobado tercer debate	6	2
Aprobado segundo debate	50	13
Aprobado primer debate	58	15
Archivado por tránsito de legislatura	102	27
Archivado en debate	24	6
Archivado por vencimiento de términos	7	2
Retirado por el autor	32	8
Acumulado	32	8
Concepto institucional	6	2
Enviado a la Corte para control	3	1
Publicada ponencia cuarto debate	1	0
Publicada ponencia segundo debate	21	5
Publicada ponencia tercer debate	4	1
Total	382	

de la Unidad Nacional, sino también entre el gobierno y organismos internacionales de Derechos Humanos. Ante el fracaso de la ley de Justicia y Paz, la discusión giró en torno a la necesidad de elevar a rango constitucional instrumentos de justicia transicional que permitieran darle un tratamiento diferenciado a los victimarios en un eventual proceso de paz y concentrar la acción penal en los máximos responsables de delitos atroces.

Proyectos destacados que fueron sancionados como ley o aprobados en últimos debates. jul 2011-jun 2012

Tema proyecto	Tipo	Estado actual
Vivienda para los más pobres	PL	Ley
Reglamentación Regalías	PL	Ley
Ley Lleras 2.0	PL	Ley
Presupuesto 2012	PL	Ley
Violencia intrafamiliar	PL	Ley
Distribución funciones CNTV	PL	Ley
Sistema de Gestión de Desastres	PL	Ley
Vigencias futuras excepcionales	PL	Ley
Asociaciones público-privadas	PL	Ley
Capitalización Coltel	PL	Ley
Banco de pagos internacionales	PL	Ley
Programa Reactivación Agropecuaria	PL	Ley
Protección de Obtenciones Vegetales	PL	Ley
Emissiones digitales por satélite	PL	Ley
Homenaje al general José Anzoátegui	PL	Ley
Homenaje a Omar Rayo	PL	Ley
Acceso a la información	PLE	Aprobada conciliación
Estatuto de Arbitraje	PL	Aprobada conciliación
Reelección Auditor General	PLE	Aprobada conciliación
Participación ciudadana	PLE	Enviado a la Corte
Estatuto de ciudadanía juvenil	PLE	Enviado a la Corte
Acción afirmativa discapacitados	PLE	Enviado a la Corte

* PL: Proyecto de Ley; PLE: Proyecto de Ley Estatutaria.

A medida que fue avanzando, el proyecto fue depurado para excluir a las bandas criminales de los beneficios legales de la iniciativa y asegurar la creación de mecanismos extrajudiciales para la reparación integral de las víctimas. Entre los puntos más importantes de la iniciativa se encuentran: la creación de una Comisión de Verdad; la priorización y selección de casos en cabeza de la Fiscalía y el Congreso; la liberación de secuestrados y la finalización del reclutamiento de menores como prerequisites de un proceso de paz; y la penalización de los delitos de lesa humanidad, genocidio y violencia sexual.

Por su parte, el proyecto de Vivienda de Interés Prioritario, más conocido como "vivienda para los más pobres", generó controversia en la opinión pública y fue percibido por algunos miembros de la oposición como una estrategia del gobierno para contrarrestar el descenso en los niveles de popularidad del presidente Santos. Por el contrario, con la designación de Germán Vargas Lleras en el Ministerio de Vivienda, el Ejecutivo presentó la iniciativa como componente esencial de su estrategia para combatir la pobreza.

El proyecto contempla la realización de una subasta para elegir el constructor de proyectos de vivienda de interés social que serán entregados previamente a su financiación, la cual será efectuada en pagos anuales durante seis años. Su adjudicación no estará condicionada al acceso a créditos bancarios y se priorizarán las familias que pertenezcan al Programa Red Unidos, así como familias desplazadas y damnificadas por el invierno.

Finalmente, uno de los proyectos más polémicos de la legislatura fue la implementación del TLC con Estados Unidos, más conocido como Ley Lleras 2.0. Después de que fue archivada la Ley Lleras en su primera versión, el gobierno presentó esta nueva iniciativa

buscando actualizar la legislación en materia de penalización de la piratería y regulación de la retransmisión de señales de televisión. El proyecto fue criticado por la ciudadanía y miembros de la oposición no sólo por la superficialidad en la definición de los conceptos y las posibles implicaciones negativas en la libertad de expresión, sino también porque su aprobación expedita en 24 días no permitió debatir a fondo temas que en otros países han sido objeto de discusión por varios meses o años.

Los partidos y sus proyectos de ley

En cuanto al comportamiento de los partidos y movimientos políticos, se pueden señalar varias tendencias. Como en la legislatura anterior, los partidos con mayor representación en la coalición tuvieron un rol preponderante en la presentación de proyectos. El Partido de la U, con 120 autorías, fue la colectividad con mayor participación en el total de iniciativas presentadas por congresistas, seguido del Partido Conservador, con 104, y del Partido Liberal, con 90.


Esta participación no se tradujo en altos niveles de éxito para las

iniciativas de gran alcance radicadas por estos partidos, ya que de los 4 proyectos de iniciativa legislativa sancionados como ley, uno modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria y los tres restantes son homenajes. No obstante, cabe mencionar que la participación de estas colectividades en iniciativas que esperan la sanción presidencial o la revisión por parte de la Corte, como el proyecto de acceso a la información, el Marco Jurídico para la Paz, y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, fue fundamental.

Otros partidos de la coalición, así como también los partidos independientes y de oposición, encontraron dificultades para incluir sus proyectos en la agenda

y contrarrestar la priorización de las iniciativas del Ejecutivo y de los tres partidos mayoritarios. Este es el caso de Cambio Radical, que avaló 31 proyectos, de los cuales 14 fueron archivados y ninguno sancionado como ley.

Lo mismo ocurrió con el Partido Verde y el Polo Democrático Alternativo.

Si bien estos partidos apoyaron iniciativas de gran alcance que cumplieron su trámite legislativo, como el proyecto de acceso a la información y la penalización de la violencia intrafamiliar, de los proyectos avalados por cada uno de las dos colectividades, 12 fueron archivados y ninguno sancionado como ley. 

“La radicación de proyectos de alcance local, representados en su mayoría por iniciativas del legislativo relacionadas con celebraciones, homenajes y estampillas, se ha reducido significativamente.”

Estado actual de los proyectos radicados por partido (jul 2011 - jun 2012)*

Partido/estado	Retirados por el autor	Continúan trámite	Otros estados	Aprobado cuarto debate y/o conciliación	Archivados	Ley	Total proyectos presentados	% sobre el total de radicados	Congresistas por partido	Promedio de proyectos presentados por congresista
Partido de la U	12	41	10	6	47	4	120	38	75	1,6
Liberal	10	23	8	6	43	0	90	29	54	1,7
Conservador	9	41	15	5	33	1	104	33	58	1,8
Cambio Radical	3	4	7	3	14	0	31	10	23	1,3
Polo Democrático	4	6	2	2	12	0	26	8	13	2,0
Verde	4	6	4	3	12	0	29	9	8	3,6
MIRA	1	14	9	1	17	0	42	13	4	10,5
ASI	0	1	0	0	2	0	3	1	2	1,5
PIN	4	10	4	3	28	0	49	16	20	2,5
Apertura Liberal	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0,5
Integración Regional	0	0	0	0	2	0	2	1	1	2,0
Popular Unido	0	1	0	0	3	0	4	1	1	4,0
ALAS	0	0	0	0	2	0	2	1	1	2,0
Unidad Liberal	0	1	0	0	2	0	3	1	1	3,0
Afrovides	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1,0
Total**	30	117	29	9	125	4	314			

* Esta tabla incluye los proyectos en los que los miembros de los partidos participaron como autores. Por lo tanto, la suma de autorías de todos los partidos no corresponde al total de proyectos de iniciativa legislativa.** Los totales representan los estados de los proyectos que fueron radicados exclusivamente por legisladores.

LA CONSOLIDACIÓN DE SANTOS EN LA AGENDA LEGISLATIVA

El recién acabado periodo de labores legislativas puso al Congreso en el centro del debate público, sobre todo, por el hundimiento de la Reforma a la Justicia, aunque también debe destacarse la aprobación de otras reformas a la Constitución logradas por el Ejecutivo en los últimos dos años como el Marco Jurídico para la Paz o la Reforma a las Regalías.

Es este el momento propicio para llevar a cabo una evaluación de lo que va corrido de la actividad del actual Congreso a partir de los mecanismos de control político ya que, además de legislar, los congresistas tienen otra importante función que consiste en llamar a los funcionarios públicos para que rindan cuentas por sus actuaciones y omisiones.

Precisamente, en lo que corresponde a los mecanismos del control político, algunas de estas reformas han llamado más la atención de los congresistas. Este es el caso de la Reforma a las Regalías en la primera legislatura y de la Reforma a la Justicia en la segunda.

En cuanto a esta última, los mecanismos de control político más usados para analizarla fueron las audiencias públicas y las invitaciones ya que, sólo una vez se citó a debate de control político para hablar de dicha iniciativa, mientras que se agendaron cinco audiencias públicas y cuatro invitaciones. Algo similar ocurrió con la Reforma a las Regalías, pues ésta suscitó siete audiencias públicas, una invitación y cuatro debates de control político. Toda esta actividad estuvo concentrada en las comisiones primeras de Senado y Cámara, encargadas de temas de reforma constitucional.

El Senado a la cabeza de la programación de proyectos de ley

Al analizar los órdenes del día programados en ambas cámaras, y excluyendo las sesiones conjuntas, los datos muestran números similares en la proporción de sesiones agendadas entre éstas, tanto en el primero como en el segundo año.

Proyectos y mecanismos de control político agendados, julio 2010 – junio 2011

Cámara	Sesiones	Proyectos por sesión	Mecanismos de control político por sesión
Senado	359	4,69	En promedio uno cada dos sesiones
Cámara	367	2,28	En promedio uno cada dos sesiones

Proyectos y mecanismos de control político agendados, julio 2011 – junio 2012

Cámara	Sesiones	Proyectos por sesión	Mecanismos de control político por sesión
Senado	315	4,18	En promedio uno cada dos sesiones
Cámara	336	3,91	En promedio uno cada dos sesiones

Al observar el número de mecanismos de control político agendados por sesión se tiene que, para los dos años aquí abordados, se realizó en promedio una citación, audiencia o invitación por cada dos sesiones.

Cambios en la agenda: la transición del gobierno Uribe al gobierno Santos

En cuanto a la procedencia de los proyectos de ley discutidos en el Congreso se observa que la mayor parte fueron de iniciativa legislativa. Prueba de ello es que, en el primer año, éstos representaron el 77.45% del total de

proyectos agendados. Esa tendencia se confirma en el segundo año pues allí, los proyectos de origen legislativo, fueron agendados para ser discutidos 2146 veces (cifra equivalente al 81.04% del total de proyectos programados), mientras aquellos de origen gubernamental se programaron en 487 oportunidades.

Debe tenerse en cuenta que estos datos reflejan el poder de agenda, mas no la tasa de éxito en términos de la aprobación de iniciativas. Este último tema es abordado en más detalle en la sección de proyectos de ley de este boletín.

Continuando con el análisis de los proyectos agendados para discusión provenientes del Ejecutivo, esta vez según el gobierno en el que fueron radicados, se tiene que en el primer año se agendaron casi el doble de proyectos provenientes de la administración Uribe a comparación de los precedentes del actual gobierno. Lo contrario ocurre en el segundo año, cuando la programación de proyectos de la actual administración supera por un muy amplio margen a aquellos radicados por el gobierno Uribe. Se verifica entonces la consolidación de los proyectos de la administración Santos en la agenda legislativa durante el segundo año de actividades del Congreso.

Proyectos agendados según iniciativa, julio 2010 – junio 2011

Cámara	Proyectos de iniciativa legislativa (PIL)	Porcentaje PIL (%)	Proyectos Uribe (PU)	Porcentaje PU (%)	Proyectos Santos (PS)	Porcentaje PS (%)
Cámara de Representantes	637	24,98	106	4,16	72	2,82
Senado	1331	52,20	216	8,47	94	3,69
Conjunta Senado y Cámara	7	0,27	6	0,24	15	0,59
Total	1975	77,45	328	12,86	181	7,10

*La suma de los porcentajes no representa el 100% pues se excluyen las iniciativas de origen popular y de otras entidades que equivalen a menos del 3% del total.

Proyectos agendados según iniciativa, julio 2011 – junio 2012

Cámara	Proyectos de iniciativa legislativa (PIL)	Porcentaje PIL (%)	Proyectos Uribe (PU)	Porcentaje PU (%)	Proyectos Santos (PS)	Porcentaje PS (%)
Cámara de Representantes	1123	42,41	6	0,23	173	6,53
Senado	1023	38,63	3	0,11	287	10,84
Conjunta Senado y Cámara	0	0	0	0	18	0,68
Total	2146	81,04	9	0,33	478	18,05

*La suma de los porcentajes no representa el 100% pues se excluyen las iniciativas de origen popular y de otras entidades que equivalen a menos del 1% del total.

La Unidad Nacional al frente del control político

Durante los últimos dos años, algunas de las citaciones de mayor impacto en la opinión pública han tenido que ver con temas como la Reforma a la Educación Superior, el papel de las EPS en el marco del sistema de Salud y los escándalos de corrupción en agencias del Estado como la DIAN, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el ICBF.

Al analizar cuáles partidos lideran la programación de dichos debates según el número total de citaciones agendadas se encuentra que, para los dos periodos aquí analizados, los partidos de la coalición de gobierno presentan un número mayor de citaciones comparados con las demás colectividades.

Al estimar una primera medición de las citaciones por partido en ambos años se observa que el Partido Social de Unidad Nacional aparece a la cabeza, seguida del Liberal y el Conservador.

Debates de control político según partido de los citantes, julio 2010 - junio 2011

	Partido	Número de citaciones	Citaciones por Congresista
Gobierno	Social de Unidad Nacional	127	1,69
	Conservador	89	1,53
	Liberal	101	1,87
	Cambio Radical	47	2,04
Independientes	Integración Nacional	43	2,15
	MIRA	29	7,25
	Apertura Liberal	0	0
	Verde	33	4,13
	ASI*	8	8,00
	AICO*	1	1,00
	MIR*	1	1,00
	Alas*	1	1,00
	Afrovideos*	1	1,00
Oposición	PDA	74	5,69

* Partidos unipersonales

De otro lado, la entrada del Partido Verde a la Unidad Nacional a partir de julio de 2011, representa una situación particular pues dicha colectividad alcanza una mayor cantidad de debates agendados comparado con el primer año de labores legislativas, cuando hacía parte de los partidos independientes.

Probablemente, parte de ese comportamiento al interior de los verdes pueda explicarse porque algunos de sus miembros no se sienten del todo identificados con los principios que rigen la Unidad Nacional, haciendo que no reparen en agendar citaciones cuando así lo consideran necesario.

Debates de control político según partido de los citantes, julio 2011 - junio 2012

	Partido	Número de citaciones	Citaciones por Congresista
Gobierno	Social de Unidad Nacional	121	1,61
	Conservador	87	1,50
	Liberal	104	1,93
	Verde**	43	5,38
Independientes	Cambio Radical	19	0,83
	Integración Nacional	34	1,70
	MIRA	23	5,75
	Apertura Liberal	3	1,50
	ASI*	6	6,00
	AICO*	8	8,00
	MIR*	0	0,00
	Alas*	1	1,00
Oposición	Afrovideos*	0	0,00
	PDA	72	5,54

*Partidos unipersonales ** El Partido verde hace parte de la coalición de gobierno desde la segunda legislatura

La tendencia contraria, en términos de la programación de debates de control político de un año al otro, se presenta en Cambio Radical, pues esta colectividad redujo la cantidad de citaciones agendadas en cerca de 60% entre el primer y el segundo año de labores legislativas.

Todo este panorama del control político presenta cambios sustanciales al analizar, ya no el número de debates programados por cada partido, sino la cantidad de debates por miembro en cada colectividad.

En este segundo escenario, dejando de lado

los partidos unipersonales, el MIRA, el Polo Democrático Alternativo y el Partido Verde son, respectivamente, los partidos más activos en ambos años.

Esa diferencia entre ambas formas de medir la dinámica del control político puede ejemplificarse al comparar los partidos que lideran cada una de ellas pues, para los dos años analizados, el Partido de Unidad Nacional agendó un total de 248 citaciones para un promedio de 1.65 por congresista, mientras el MIRA programó 52 citaciones que equivalen a 6.50 por miembro.

Hacienda al banquillo: los citados y los temas del control político

Tal como se ha mostrado en anteriores boletines, los temas económicos y, por ende, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se encuentran en los primeros lugares dentro de la dinámica del control político por ser las razones y las entidades más recurrentes.

Sólo durante el primer año de labores legislativas, tiempo durante el cual se adelantó el trámite del Plan Nacional de Desarrollo, la cartera de Hacienda apareció tal número de veces en las citaciones agendadas (158 en total), que ninguno de los demás ministros alcanzó esa cifra al sumar las ocasiones en que fueron citados durante los dos años aquí analizados.


“En el segundo año, la programación de proyectos de la actual administración supera por un muy amplio margen a aquellos radicados por el gobierno Uribe”

Por otro lado, de julio de 2011 a junio de 2012, detrás del Ministerio de Hacienda, las carteras con más citaciones agendadas fueron: Salud y Protección Social (39); y Minas y Energía (35).

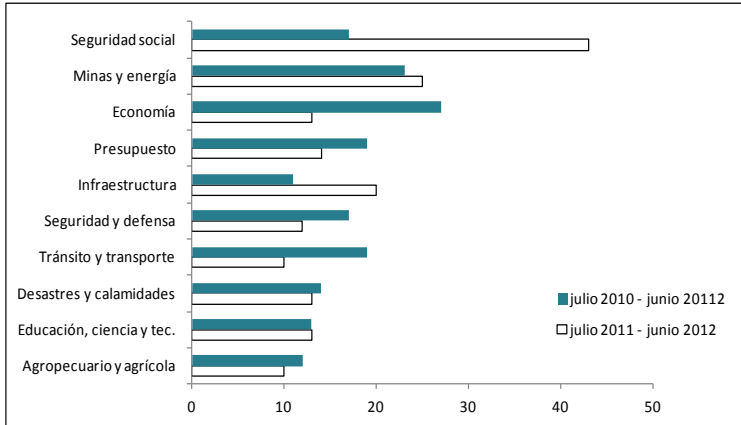
Esos datos guardan relación con la clasificación de los temas que caracterizan las

citaciones realizada por el equipo de Congreso Visible, pues allí la seguridad social; las minas y la energía; la economía; y el presupuesto aparecen como los principales temas en la dinámica del control político.

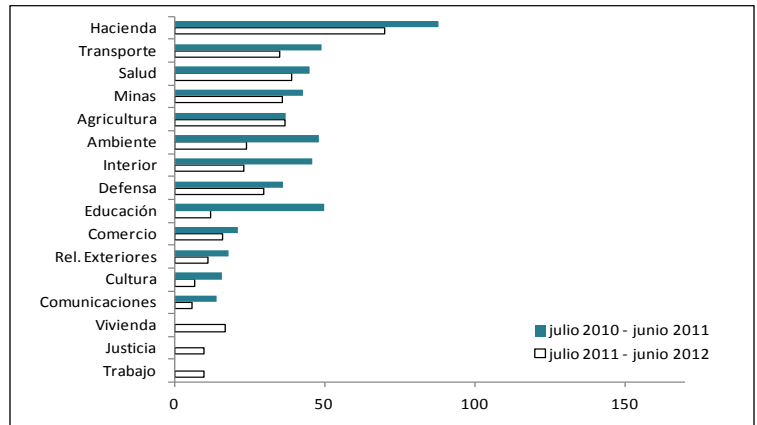
En conclusión, tanto el análisis de sesiones agendadas en el Congreso como las citas a debate permiten señalar que las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo durante el gobierno Santos han sido regulares, es decir, han gozado de continuidad y buena salud.

De cualquier forma, al acercarse el tercer año de labores legislativas, comienza a tomar forma una nueva fase del ciclo electoral, lo que sumado a la crisis desatada por el hundimiento de la Reforma a la Justicia, probablemente significará algunos cambios en la relación entre ambas ramas. 

Los 10 temas más frecuentes en las citas, julio 2010 - junio 2012.



Citaciones por ministerio, julio 2010 - junio 2012.



¿CÓMO TRABAJAN LAS BANCADAS EN EL CONGRESO? EL CASO DE LOS INDÍGENAS Y LOS AFROCOLOMBIANOS

Con la aprobación de la Ley antidiscriminación de autoría del Senador Carlos Alberto Baena del movimiento MIRA, se abrió un debate alrededor de las Bancadas conformadas por los congresistas afrocolombianos e indígenas en el Congreso Nacional. Según la Constitución de 1991, las comunidades indígenas cuentan con dos curules en el Senado de la República y una en la Cámara de Representantes y las comunidades afrocolombianas cuentan con dos curules en la Cámara Baja.

Sin embargo, en el caso de las comunidades afrocolombianas, la Bancada está conformada no sólo por los congresistas elegidos mediante la circunscripción especial, sino también por legisladores provenientes de departamentos con alta presencia de población afrocolombiana. Específicamente, está conformada por ocho representantes a la Cámara, entre ellos dos elegidos por

la circunscripción especial afrocolombiana y dos senadores.

En el caso de las comunidades indígenas, la Bancada únicamente está constituida por los congresistas de las curules especiales, es decir, tres congresistas: dos senadores y un representante a la Cámara.

En este boletín, el equipo de Congreso Visible realiza un balance de la disciplina de dichas agrupaciones con el objetivo de determinar si existe un comportamiento coordinado entre sus miembros. En otras palabras, se pretende establecer si las bancadas actúan cohesionadamente frente a los proyectos de interés para las comunidades que representan.

La importancia de este ejercicio radica en que la conformación de estos grupos es pluripartidista y además, sus miembros son electos por diversas circunscripciones. Por lo tanto, resulta relevante evaluar si estas diferencias se manifiestan en el comportamiento de los legisladores.

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

Existen varios métodos para medir y analizar la disciplina de un partido político. Dentro de las metodologías se destacan el método de medición de Rice (IR)¹ y el índice de acuerdo partidista (IAP)², los cuales son elaborados teniendo como referente las votaciones nominales.

Para la elaboración del índice Rice se analizaron las votaciones nominales teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Para cada una de las votaciones se suma el total de votos por el *sí*, dividido sobre el número total de votos emitidos por un partido en dicha votación. Luego, se resta el número de votos por el *no*, dividido sobre el total de votos del mismo partido en esa votación. Esta es la fórmula uti-

1 RICE, Stuart. The behavior of legislative groups: A method of measurement. En: Political science quarterly, Vol. 40. N° 1, (Marzo, 1925) p. 60-72.

2 DESPOSATO, Scott. The impact of Party-switching on legislative behavior in Brazil. Arizona University, 2004. p. 1-26.

lizada, donde: S_{ij} es el total de votos del partido j por el *sí*; N_{ij} , el total de votos del partido j por el *no*; y V_i es igual al total de votos emitidos por el partido:

$$\text{Índice de Rice} = |(S_{ij})/V_i - N_{ij}/V_i|$$

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

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

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

- Si el voto del legislador concuerda con el de su partido, entonces el legislador actuó disciplinadamente en dicha votación. Para este caso se asignará un valor de uno (1) al voto del congresista.
- Si el voto del congresista no concuerda con el voto de su partido, se asume que el legislador no actuó conforme a las directrices de su colectividad. En dicho caso, se asig-

nará un valor de cero (0) al voto del congresista.

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

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

Dicho de otra manera, la disciplina calculada a través del IR puede ser entendida como unanimidad, es decir, que los miembros de un partido voten del mismo modo. Pero la disciplina partidista calculada mediante el IAP difiere de la calculada mediante el IR, ya que no sólo es vista como unanimidad sino también como asistencia a las sesiones y cumplimiento de las directrices trazadas por el líder o los líderes de cada partido.

La disciplina individual de un congresista se calcula teniendo en cuenta tanto los votos por el *sí* y por el *no* como las abstenciones y la posición de los voceros. Para este cálculo se divide el número de veces en las que un congresista votó con su partido entre el número total

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

de votaciones en las que participó. El resultado de la operación arroja un valor que oscila entre cero (0) y uno (1), donde uno (1) significa que un congresista ha sido totalmente disciplinado y cero (0) significa que ha sido totalmente indisciplinado.

La disciplina en las Bancadas Afrocolombiana e Indígena

Con el fin de evaluar el comportamiento de las bancadas, en términos de la disciplina partidista, se tomaron tres iniciativas de trascendencia para las bancadas y se analizaron los niveles de disciplina partidista de los congresistas en las votaciones asociadas a las mismas: 1) el Proyecto de ley "Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones" (Ley Antidiscriminación). 2) El Proyecto de Acto Legislativo, "por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones". 3) El proyecto de ley "por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario" (Ley de Víctimas).

Teniendo en cuenta que ambas bancadas están conformadas tanto por congresistas de la Cámara como del Senado, se tomaron las votaciones finales de cada proyecto realizadas en ambas corporaciones. Sin embargo, en el caso del proyecto de la Ley Antidiscriminación, se cuenta únicamente con votaciones que tuvieron lugar en el Senado, dado que, en el caso de la Cámara, no se cuenta con registros oficiales de votaciones. Adicionalmente, se utilizó la información sobre las votaciones nominales de la Ley de Regalías y la Ley de Víctimas ya que estas iniciativas afectan de manera directa a las comunidades afrocolombiana e indígena.

A partir de los votos emitidos por los senadores y representantes, se calculó, por un lado, la disciplina partidista de

los congresistas de la bancada con respecto a su partido y la cámara donde la votación tuvo lugar, utilizando para ello los índices de Rice e IAP. Por otro lado, se calculó la disciplina de las Bancadas como si su funcionamiento correspondiera al de un partido político.

1. Disciplina como Bancada a nivel individual

En la tabla se observa la disciplina de los congresistas de acuerdo a su partido, es decir, la cantidad de veces que votaron siguiendo al vocero de su partido o a la mayoría de sus integrantes. Las tablas que se presentan a continuación indican la disciplina a nivel individual de los congresistas de la Bancada como si su funcionamiento correspondiera al de un partido político en el caso de los proyectos de ley mencionados anteriormente.

En el caso de la Bancada Afro, el margen del IAP varía entre 0.49 y 0.72, con lo cual es posible concluir que sus integrantes son medianamente disciplinados al momento de votar.

En el caso de la Bancada Indígena, el congresista del Polo Democrático Alternativo Hernando Hernández tiene un IAP de 0.99, lo que significa que generalmente vota de acuerdo a la Bancada. Cabe resaltar que, si bien los representantes de las comunidades indígenas cuentan con menos integrantes que la Bancada Afrocolombiana, el IAP de los primeros es más alto, lo que significa que son un poco más disciplinados que los segundos.

2. Disciplina como Bancada a nivel agregado

Finalmente, se observa, a nivel agregado, la disciplina de las Bancadas como si su funcionamiento correspondiera al de un partido político según los proyectos de ley de interés para las Bancadas. En primer lugar es importante resaltar que las Bancadas parecen ser más disciplinadas en el Senado que en la Cámara de Representantes. Por otro lado, si se

Bancada Afrocolombiana

Nombre	Partido	Cámara	Total de votaciones	IAP	% Abstenciones
Heriberto Arrechea	Mov. de Inclusión y Oportunidades- MIO	Cámara de Representantes	1131	0,59	63
Jack Housni	Liberal Colombiano	Cámara de Representantes	1068	0,55	34
Yahir Fernando Acuña	Afrovides	Cámara de Representantes	1134	0,56	73
José Bernardo Flórez	Partido de la U	Cámara de Representantes	1162	0,49	30
Julio Eugenio Gallardo	Mov. de Integración Regional	Cámara de Representantes	1054	0,53	42
Carlos Alberto Escobar	Liberal Colombiano	Cámara de Representantes	1161	0,52	38
Carlos Julio Bonilla	Liberal Colombiano	Cámara de Representantes	1062	0,5	20
Jairo Hinestroza	Integración Nacional-PIN	Cámara de Representantes	1056	0,53	64
Hemel Hurtado	Integración Nacional-PIN	Senado	882	0,72	34
Edinson Delgado	Liberal Colombiano	Senado	642	0,60	19

Bancada Indígena

Nombre	Partido	Cámara	Total de votaciones	IAP	% Abstenciones
Hernando Hernández	Polo Democrático Alternativo	Cámara de Representantes	1053	0,99	38
Germán Carlosama	Autoridades Indígenas de Col. -AICO	Senado	653	0,62	25
Marco Anibal Avirama	Alianza Social Independiente-ASI	Senado	645	0,62	27

compara el índice de Rice con el IAP, se concluye que las Bancadas son disciplinadas al momento de votar pero indisciplinadas para asistir a las sesiones y participar en las votaciones dado que el Rice es más alto que el IAP en la mayoría de los casos.

Así las cosas, al observar el Índice de Rice, es posible afirmar que los congresistas de la Bancada actuaron como un partido político al momento de votar los proyectos de interés. Sin embargo, si se observan las votaciones individuales y el IAP, se encuentra que la asistencia a las votaciones no fue constante ni sistemática.

A manera de conclusión se puede decir que, a pesar de las diferencias en términos de afiliación partidista de los congresistas que componen las Bancadas Afrocolombiana e Indígena en el Congreso de la República, existe un comportamiento medianamente homogéneo en las votaciones de proyectos de ley de interés para las mismas. Adicionalmente, esta característica se hace evidente a pesar de las diferencias que puedan existir a nivel individual con respecto a la disciplina partidista. 

Bancada Afrocolombiana

Nombre	Partido	Cámara	Total de votaciones	IAP
Yahir Fernando Acuña Cardales	Afrovides	Cámara de Representantes	59	1,00
Julio Eugenio Gallardo Archbold	Movimiento de Integración Regional	Cámara de Representantes	60	1,00
Edinson Delgado Ruiz	Liberal Colombiano	Senado	30	0,87
Carlos Julio Bonilla Soto	Liberal Colombiano	Cámara de Representantes	59	0,83
Jairo Hinestroza Sinisterra	Integración Nacional-PIN	Cámara de Representantes	60	0,83
Jack Housni Jaller	Liberal Colombiano	Cámara de Representantes	59	0,73
Heriberto Arrechea Banguera	Movimiento de Inclusión y Oportunidades- MIO	Cámara de Representantes	118	0,62
José Bernardo Flórez Asprilla	Partido de la U	Cámara de Representantes	59	0,59
Carlos Alberto Escobar Córdoba	Liberal Colombiano	Cámara de Representantes	59	0,44
Hemel Hurtado Angulo	Integración Nacional-PIN	Senado	81	0,28

Bancada Indígena

Proyecto de ley	Cámara	IAP	RICE	% Abstenciones
PL 08 de 2010 Senado y 165 de 2010 Cámara	Cámara de Representantes	N/A	N/A	N/A
PL 08 de 2010 Senado y 165 de 2010 Cámara	Senado	0	1,0	0,5
PAL 13 de 2010 Senado y 123 de 2012 Cámara	Cámara de Representantes	1	-	1,0
PAL 13 de 2010 Senado y 123 de 2012 Cámara	Senado	1	1,0	0,0
PL 213 de 2010 Senado y 107 de 2010 Cámara	Cámara de Representantes	1	-	1,0
PL 213 de 2010 Senado y 107 de 2010 Cámara	Senado	1	1,0	0,0

EL PROCESO DE PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA Y LA DOBLE INSTANCIA. ¿LUCHA POR UN DERECHO O POR UN PRIVILEGIO PARA LOS LEGISLADORES?

La inclusión de la doble instancia en los procesos de pérdida de investidura e investigaciones a los congresistas fue uno de los temas que generó mayor polémica en la recientemente archivada Reforma a la Justicia.

Por esta razón, resulta relevante describir brevemente el origen de la figura, las razones para negar el derecho a la doble instancia, la legislación de otros países en la materia y las modificaciones de la última reforma archivada.

Origen de la figura de la pérdida de investidura

La figura jurídica hizo parte del Acto Legislativo 01 de 1979. Siguiendo una larga tradición jurídica colombiana, se delegó la competencia jurisdiccional al Consejo de Estado¹. Para Cepeda Ulloa (2004) en la Constitución de 1991 la pérdida de investidura fue incluida como el mecanismo idóneo para remover de sus cargos a los funcionarios elegidos por listas múltiples, mientras el referendo cumplía la misma función con respecto a aquellos funcionarios electos uninominalmente.

En este sentido, la pérdida de investidura de la Constitución de 1991 formalizó la confianza de una larga tradición jurídica, como es delegar la competencia jurisdiccional en el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, adaptándola a una democracia basada en el ideal de la representación en el Congreso como defensora del “interés general” por sobre posibles “intereses personales”. De esta forma, no sólo se configuró un régimen de incompatibilidad, inhabilidades y conflicto de intereses, sino que también se estipuló que el procedimiento negara el derecho procesal de doble instancia a los congresistas.

Razones para negar la doble instancia

El art. 1º de la ley 144 de 1994 señaló que el proceso de pérdida de investidura sólo conoce de una única instancia, con lo cual aquellos congresistas y otros funcionarios desinvestidos no pueden proceder jurídicamente para invalidar la decisión del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia².

Como respuesta a esto, varias de las iniciativas de Reforma a la justicia que han cursado en el Congreso han pretendido añadir la doble instancia para los procesos de pérdida de investidura e investigaciones a los congresistas, usualmente bajo el argumento de la vulneración de los derechos procesales básicos contemplados por convenios interna-

cionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como por ejemplo, La Convención Americana de Derechos Humanos y El Pacto Civil de Derechos Civiles y Políticos. Infructuosamente para los congresistas, estos intentos han sido declarados inexequibles por la Corte Suprema de Justicia³.

Para la Corte y la Procuraduría, la doble instancia no es aplicable a los procesos de pérdida de investidura por ser un “régimen especial, (...) una institución autónoma respecto de otros regímenes de responsabilidad de los congresistas, como el penal o el disciplinario” (Concepto Procuraduría 5238-11).

Ante los fracasos de los congresistas por lograr la inclusión de la doble instancia, algunos de ellos han acudido a renunciar a su fuero parlamentario como estrategia para evadir la investigación y juzgamiento por parte de la Corte y del Consejo de Estado, y pasar a ser investigados por la Fiscalía y juzgados por la Jurisdicción Ordinaria. Según cifras del Colectivo de Abogados Alvear Restrepo, para 2009, 42 Congresistas investigados por parapolítica habían realizado esta estrategia⁴.

Figuras semejantes en otros países

Para Cepeda Ulloa (2004) la pérdida de investidura en Colombia es un caso único y excepcional en el derecho

Legislación semejante a la pérdida de investidura y la doble instancia en América Latina

País	Normativa Constitucional	Causales	Procedimiento	Doble Instancia
Argentina	Sí	Inhabilidad física o moral, incompatibilidad	Dos tercios de votos de la cámara	No
Bolivia	Sí	Incapacidad, conflicto de intereses	Dos tercios de votos. Comprobación de situación por parte de Directiva de la Cámara	No
Brasil	Sí	Incompatibilidades, conflicto de intereses, tráfico de influencias	Decisión de Cámara de Diputados o Senado mediante voto secreto y mayoría absoluta	No
Chile	No*	Conflictos de intereses económico y moral	Comisión de Conducta decide con apoyo de tres cuartos de sus miembros	No
Costa Rica	Sí	Incompatibilidades	No lo especifica ni Constitución ni reglamento	No
Ecuador	No*	Inhabilidad, conflicto de intereses	Mayoría absoluta	No
El Salvador	Sí	Incompatibilidades	No lo especifica ni Constitución ni reglamento	Sí
Guatemala	Sí	Inhabilidad	Audiencias con participación de congresistas, Fiscal y Tribunal Electoral	Sí
Honduras	Sí	Incompatibilidades, conflicto de intereses	No lo especifica ni Constitución ni reglamento	No
México	Sí	Incompatibilidades	No lo especifica ni Constitución ni reglamento	No
Nicaragua	Sí	Inhabilidad, conflicto de intereses, tráfico de influencia	Junta directiva del parlamento nombra Comisión Especial. Decisión se toma por mayoría absoluta	No
Panamá	Sí	Incompatibilidades, Conflicto de intereses	No lo especifica ni Constitución ni reglamento	-
Paraguay	Sí	Incapacidad, inhabilidad	Cámara juez exclusivo, decide con mayorías de dos tercios	No
Perú	Sí	Incompatibilidades, conflicto de intereses, indisciplina	No lo especifica ni Constitución ni reglamento	Sí
República Dominicana	Sí	Incompatibilidades, inhabilidades e inasistencias	Juicio político	No
Uruguay	Sí	Incompatibilidades, conflicto de intereses	Convocar Comisión pre-investigadora e investigadora	No
Venezuela	Sí	Incompatibilidades, conflicto de intereses	No lo especifica ni Constitución ni reglamento	No

*Sí, en reglamentos

comparado de la región, toda vez que el resto de países, si bien reconocen figuras semejantes, delegan la función jurisdiccional en el propio parlamento. A su vez, en algunos de estos países, que delegan la competencia jurisdiccional en el propio parlamento, se reconoce la doble instancia como derecho procesal de sus integrantes.

Además de esto, ninguna de las legislaciones de la región contempla sanciones tan severas como la muerte política. Sólo la Constitución peruana guarda alguna relación con la Constitución colombiana al señalar una inhabilidad temporal para cargos de elección popular de 10 años.

La doble instancia en la Reforma a la Justicia

Como se observó de la comparación entre las legislaciones de la región, los congresistas colombianos no cuentan con varios de los derechos propios de la investidura parlamentaria, como lo es por ejemplo ser juzgados por sus colegas parlamentarios en caso de estar incurso en alguna de las causales de pérdida de investidura.

Proyectos de actos legislativos para incluir doble instancia en proceso de pérdida de investidura

Número del proyecto de acto Legislativo	Estado
45/06 Cámara	Archivado en debate
260/07 Cámara	Archivado en debate
250/08 Cámara	Archivado por vencimiento de términos
10/08 Senado	Retirado por el autor
08/09 Senado	Archivado por vencimiento de términos
04/11 Senado	Retirado por el autor

Proyectos de acto legislativos acumulados en la Reforma a la Justicia

Número del proyecto de acto Legislativo	Incluye la Doble Instancia
13/11 Senado	No
12/11 Senado	No de manera explícita*
11/11 Senado	Sí (art. 8)

* Sin embargo, el art. 2 señala el debido proceso en administrativos y judiciales.

Desde el Congreso colombiano han surgido iniciativas para reformar la pérdida de investidura y de éstas, algunas buscaron la inclusión de la doble instancia. Así, por ejemplo, entre el cuatrienio pasado y el actual se presentaron al menos 10 iniciativas legislativas, las tres últimas acumuladas en la más reciente Reforma a la Justicia.

Para los debates en esta última reforma, básicamente se observaron dos posturas, por un lado, la expresada por Senadores como Alexander López Maya (Polo) y Roy Barreras (Partido de la U) en defensa a la inclusión de la doble instancia argumentando que “acceder a la doble instancia, no como una dádiva, ni como un regalo, sino como un derecho que tiene cualquier ciudadano”⁵.

Mientras una postura opuesta reflejada en Senadores como Hernán Andrade y Carlos Enríquez (Partido Conservador) señaló que incluir la doble instancia sería contrario al espíritu de la Constitución de 1991, dado que ésta delegó la competencia jurisdiccional en única instancia al Consejo de Estado y Corte Suprema bajo dos principios, el de juez natural y el de concentración, es decir, un juez con el mismo rango elevado que los Congresistas, y concentración del investigador y del juez en un mismo ente.


Finalmente, en la conciliación del acto legislativo, el artículo 6 excluyó las causales de inhabilidad mientras el artículo 7 incluyó el principio de proporcionalidad y la doble instancia en los procesos de pérdida de investidura. Por su parte el artículo 16 incluyó la doble instancia para los procesos de investigación a congresistas llevados a cabo por la Corte Suprema.

A pesar de las críticas con respecto a estas reformas, la exclusión de las causales de inhabilidad ocurrió toda vez que los legisladores consideraron que estos asuntos son tratados por el régimen disciplinario electoral y si continuaban manteniéndose como causal

de pérdida de investidura conducía a dobles sanciones.

En cuanto a la inclusión del principio de proporcionalidad, para los legisladores, no todas las causales son igualmente graves como para ser sancionadas por igual con la muerte política, como sucede actualmente. Así, por ejemplo, en la actualidad los desinvestidos por causales diferentes como inasistencias y tráfico de influencias reciben la misma sanción severa, es decir, la muerte política.

En relación a la doble instancia, esta fue incluida por los legisladores para que el Consejo de Estado y la Corte Suprema reconociesen las apelaciones a los fallos de pérdida de investidura. Aún así, los congresistas colombianos continúan lejos de contar con los derechos y privilegios de sus contrapartes en la región.

En definitiva, visto el desarrollo histórico de la figura, la comparación de la legislación de la región, los proyectos en los últimos cuatrienios, y los argumentos de la última Reforma, es claro que el debate en torno a la pérdida de investidura continuará. Y es que aun si los legisladores lograsen la inclusión de la doble instancia como derecho procesal, continuarían siendo una excepción en la región toda vez que no cuentan con el privilegio de ser juzgados o despojados de su inmunidad en un proceso llevado a cabo por la propia jurisdicción parlamentaria. 

- 1 En Colombia, a diferencia de la mayoría de los países, es un órgano de control administrativo como el Consejo de Estado quien ejerce potestades jurisdiccionales propias del Congreso. Ver Marín, D. (1970). La inmunidad parlamentaria en Colombia. Imprenta Nacional. Bogotá. D. E.
- 2 Sin embargo los desinvestidos pueden recurrir al proceso de revisión extraordinaria realizado por el propio Consejo de Estado, a la tutela o acudir a organismos internacionales (Cepeda Ulloa 2004, 45).
- 3 Para una revisión detallada ver: Cepeda Ulloa (2004, 51).
- 4 Colectivo de Abogados Alvear Restrepo. (2009). Obstáculos a la aplicación de Justicia. Bogotá, Colombia.
- 5 Gaceta del Congreso 991/2011. Proyecto de acto legislativo 07/11 Senado 143/11 Cámara.

**REFORMA A LA JUSTICIA:
UN PROCESO COMPLEJO**

Los invitamos a conocer el proceso de la Reforma a la Justicia desde su radicación hasta su archivo en la infografía virtual realizada por el equipo de Congreso Visible.

Ingresa a ella a través del código o por medio del link.



<http://bit.ly/PSydNs>

**OPINIONES DE LA
CORPORACIÓN EXCELENCIA
EN LA JUSTICIA SOBRE EL
PROYECTO DE REFORMA A
LA JUSTICIA: UN LLAMADO
A PRESERVAR EL INTERÉS
POR NUESTRA JUSTICIA**

Por: Corporación Excelencia en la Justicia

Realizado: Junio 27 de 2012

Dentro de la crisis que ha desatado la aprobación del proyecto de reforma constitucional a la justicia en el Congreso de la República, la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) considera que esta reforma es ilegítima.

En este sentido, respaldamos la objeción presidencial a la totalidad del texto aprobado. Esperamos que esta determinación constituya un estímulo para que el Congreso decida el archivo definitivo de este proyecto, de manera que las disposiciones en éste contenidas, en ningún momento lleguen a cobrar vigencia alguna. En todo caso, no debemos desconocer que, de acuerdo con nuestras estimaciones, aparte de tener unos costos políticos altos, este proceso de reforma también implicó considerables erogaciones económicas.

Queremos precisar que, desde la misma gestación de la iniciativa, la CEJ hizo llama-

dos de atención sobre los aspectos que efectivamente debieron ser tenidos en cuenta dentro de las discusiones, así como de los riesgos que podrían ocurrir dentro del trámite legislativo.

Asimismo, a medida que avanzó el trámite de la iniciativa, la CEJ realizó diversos pronunciamientos emitiendo alertas sobre la forma en que los intereses inherentes al proyecto de reforma fueron mutando: de un estado inicial en el que priorizaba la modernización, eficiencia, celeridad y calidad de la administración de justicia impartida a 44 millones de colombianos; se pasó poner en primer plano el aparato judicial y disciplinario que se aplica para las altas cúpulas del Estado. Para empeorar la situación, la reforma cobró progresivamente nombres propios mediante modificaciones como la aplicación del nuevo período a los magistrados actuales, la inclusión de nuevos aforados constitucionales y las modificaciones al régimen de pérdida de investidura, que lo harían virtualmente inoperante en la práctica.


Finalmente, consideramos totalmente desacertado el texto que resultó aprobado por el Congreso en materia de transición normativa: se optó por eliminar aquellas disposiciones introducidas en último debate, tanto para garantizar la estabilidad institucional mientras se conforma el nuevo órgano de gobierno, administración y gerencia judicial y el órgano disciplinario; como para regular la transición procesal en materia de investigación y juzgamiento de aforados constitucionales. Este estado de inseguridad jurídica e inestabilidad institucional resulta absolutamente inaceptable para Colombia, motivo que reafirma la posición de la CEJ en el sentido de que la reforma a la justicia no debe regir por un segundo siquiera.

Por estos motivos, la CEJ, en su papel de voz ciudadana en temas de justicia, también apoya y hace parte del grupo ciudadano promotor del referendo revocatorio de esta reforma constitucional. Este es un movimiento que

sienta precedentes para el país, puesto que traduce una evidente indignación nacional, en la puesta en marcha de un mecanismo institucional de democracia participativa, proveído por la misma Constitución de 1991. Vale la pena aclarar que se trata de un movimiento sin fines políticos, constituido única y exclusivamente para fines del referendo derogatorio, cuyos miembros tienen en cuenta ante todo que esta es una opción únicamente procedente en caso de que la reforma a la justicia llegue a entrar en vigencia total o parcialmente.

En medio de esta lamentable situación, el único aspecto digno de resaltar es que en estos momentos, la Justicia ha adquirido un lugar preponderante, tanto en la agenda política como entre la opinión pública; hecho que tiene pocos precedentes en la historia reciente de nuestro país. Cada día son más las voces que claman por una justicia pronta y cumplida, que contribuya a la igualdad social y a la resolución efectiva de los conflictos.

Para la CEJ no deja de ser una realidad el hecho de que nuestra justicia continúa requiriendo reformas. Algunas ya se han introducido durante los últimos años, pero el camino aún no ha terminado: persisten falencias y ajustes institucionales que se hacen necesarios. De esta manera, seguiremos activos y vigilantes hasta que los colombianos tengamos una pronta y cumplida justicia, modernizada y de excelente calidad.

Estamos comprometidos con esta causa, e invitamos a la opinión pública a mantenerse informada acerca del proceso de reforma a la justicia, a través de nuestra página web: www.cej.org.co. De igual forma, para nosotros son valiosas las opiniones de la ciudadanía, las cuales nos pueden transmitir a través de nuestros canales de comunicación, el correo: info@cej.org.co, nuestra cuenta en Twitter: @CEJ_JUSTICIA o en nuestra página de Facebook. 

ÁGORA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN PARLAMENTARIA

El sistema de información de Congreso Visible cuenta con una sección denominada Ágora en la que se pone a disposición de los congresistas, los partidos políticos, analistas y organizaciones aliadas, un espacio para la divulgación de artículos, informes, columnas de opinión, documentos, videos y otros contenidos que consideren de interés para los ciudadanos. Nuestros usuarios tienen la posibilidad de compartirlas y dejar sus comentarios. A su vez, el equipo de Congreso Visible se encarga de replicarlos por las principales redes sociales: facebook y twitter. De esa manera, pretendemos lograr un contacto más cercano entre los ciudadanos y sus representantes.

Durante la pasada legislatura que terminó recientemente (20 de julio de 2011 - 20 de junio 2012) senadores y representantes de diversos partidos, hicieron un uso efectivo de nuestra plataforma web para difundir sus posiciones respecto a iniciativas legislativas que seguían su trámite en el Congreso, otras que se convirtieron en Ley, y aquellas que serían presentadas eventualmente.

A continuación presentamos los congresistas que publicaron más contenidos en la sección Ágora durante la legislatura 2011-2012:

Congresistas que más publicaron contenidos en la sección Ágora durante la legislatura 2011-2012

# Blogs	Congresista	Partido	Comisión
125	Jorge Robledo Castillo	Polo Democrático Alternativo	Quinta de Senado
73	Jorge Gómez Villamizar	Liberal Colombiano	Primera de Cámara
64	Ángela María Robledo	Partido Verde	Séptima de Cámara
55	Gloria Inés Ramírez	Polo Democrático Alternativo	Séptima de Senado
43	Iván Cepeda Castro	Polo Democrático Alternativo	Segunda de Cámara
39	Eugenio Prieto Soto	Liberal Colombiano	Sexta de Senado
38	Juan Manuel Galán	Liberal Colombiano	Primera de Senado
36	Wilson Arias Castillo	Polo Democrático Alternativo	Sexta de Cámara
29	Luis Fernando Ochoa	Movimiento Apertura Liberal	Séptima de Cámara
27	Gloria Stella Díaz	MIRA	Séptima de Cámara
25	Hernando Hernández Tapasco	Polo Democrático Alternativo	Quinta de Cámara
22	Luis Carlos Avellaneda	Polo Democrático Alternativo	Primera de Senado
19	Claudia Wilches Sarmiento	Partido Social de Unidad Nacional	Séptima de Senado
11	Guillermo Rivera Flórez	Liberal Colombiano	Primera de Cámara
11	Alba Luz Pinilla	Polo Democrático Alternativo	Séptima de Cámara
11	Alexander López Maya	Polo Democrático Alternativo	Sexta de Senado
10	Wilson Hernando Gómez	Partido Social de Unidad Nacional	Sexta de Cámara

Ágora: posiciones divergentes a propósito de la Reforma a la Justicia

El análisis de los artículos publicados por los congresistas, permite identificar distintas posiciones que surgieron en el marco de la discusión de la Reforma a la Justicia, uno de los proyectos que generó mayor debate al interior del Legislativo y en la opinión pública. De esa manera podemos identificar el rechazo contundente y otras posiciones que señalaban tanto aciertos como reparos al proyecto que tras una fuerte polémica tuvo que ser hundido.

Entre el 20 de julio de 2011 y el 20 de junio de 2012 senadores y representantes publicaron en total 31 artículos sobre este tema que por partido político se distribuyen así: Liberal (12), Polo Democrático Alternativo (7), La U (7), Conservador (3) y Verde (2).

El proyecto de reforma a la justicia fue radicado el 4 de agosto del 2011. No se hicieron esperar las opiniones de los

congresistas quienes partían de una premisa: la justicia era de difícil acceso.

Reforma a la Justicia: ¿una cuestión de unidad nacional?

Desde su radicación algunos congresistas expusieron sus expectativas frente al proyecto y

plantearon algunas propuestas. El senador Manuel Enríquez (La U) consideraba que en esencia este buscaba combatir la impunidad, la corrupción,

“En el seno de la coalición se generaron posiciones divergentes frente a un proyecto que suscitó todo tipo de reacciones.”

la descongestión judicial. A su vez, desde el primer debate planteó la necesidad de construir un proyecto con contenido pedagógico que promoviera una cultura de la legalidad. El senador Armando Benedetti, del mismo partido, instó a sus colegas a plantear una reforma que pretendiera la descongestión pero que fuera más allá y pudiera prevenir la ineficiencia judicial.

Ad portas del primer debate en la Comisión I de Senado, el senador Germán Villegas (Conservador) pedía que no se dejaran por fuera aspectos como la eficacia en la administración de los recursos; la congestión y el atraso en los procesos. A propósito estaba de acuerdo con darle facultades jurisdiccionales a abogados, notarios y a otros actores en casos excepcionales. El senador Jorge Eduardo Londoño (Verde) señalaba la obligación del Estado de hacer de la justicia una prioridad y mencionaba unos aspectos que estaban implícitos en la discusión de la reforma: el control de constitucionalidad, y la acción de tutela.

Por su parte el senador Juan Manuel Galán antes del primer debate de la reforma, esta vez en la Plenaria de Senado, planteaba que la problemática de la justicia no se resolvía simplemente con un mayor presupuesto sino que se necesitaba exigir a la Rama una rendición de cuentas de los recursos otorgados. Posteriormente, fue uno de los congresistas que votó negativamente la conciliación de la reforma, sin embargo tras el hundimiento del cuestionado proyecto, asumió la responsabilidad colectiva que la ciudadanía atribuyó al Congreso y respaldó la propuesta de su partido de conformar una comisión encargada de investigar la conducta de sus miembros, tres de los cuales hicieron parte de la comisión de conciliación.

Otros congresistas se refirieron al proyecto en diferentes momentos de la legislatura. El representante Jorge Gómez (Liberal) expresó su desacuerdo con aspectos como la “poco funcional” eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y de la Comisión de Investigación y Acusaciones, y la “inaudita” delegación de la justicia a particulares. Sin embargo celebró propuestas como la doble instancia para congresistas; la reglamentación de la tutela y la conformación de tribunales superiores y administrativos en todos los departamentos. Tras el hundimiento del proyecto, rechazó que el Gobierno nacional responsabilizara solamente al Congreso de todos los puntos que se adicionaron en la conciliación.

“Ágora es un espacio de discusión en el que confluyen voces divergentes que como en la antigua Grecia, discuten sobre los temas más relevantes para la sociedad. La justicia es uno de ellos.”

Durante los últimos debates, el senador Eugenio Prieto (Liberal) planteó que la reforma no apuntaba al proceso judicial mismo como instrumento para materializar una justicia “pronta y cumplida”. Por lo tanto consideró que la “verdadera reforma a la justicia” era el nuevo Código Procesal General con el cual se podrían resolver problemas como el de la celeridad. En la etapa de conciliación

se abstuvo de votar argumentando que a lo largo de su trámite la reforma “iba perdiendo su espíritu” hasta convertirse en un “lamentable episodio” que trajo consigo la indignación ciudadana. Entretanto, una semana

antes de la conciliación, el representante Miguel Gómez (La U), anunciaba su decisión de no respaldar el proyecto. Fundamentaba su decisión en que el proyecto no abordaba temas centrales como la tutela, la carrera judicial ni el fortalecimiento de la capacidad de investigación de la Fiscalía sino que se trataba de una “reforma política”.


La oposición

Algunos miembros de la bancada del Polo Democrático Alternativo (PDA) reiteradamente expresaron sus reparos al proyecto. Tras el acto de instalación del Congreso realizado en julio del 2011, el representante Iván Cepeda consideró el peligro de que la reforma, que aún no había sido radicada, estuviera pensada para restringir los alcances y las competencias de las Altas Cortes. Finalmente en junio pasado, a una semana de culminar esta legislatura,

Cepeda afirmó que de ser aprobada, la reforma permitiría a los congresistas “legislar en beneficio propio”; cambiar las reglas de juego sobre investigación y juzgamiento de la parapolítica y fortalecer la impunidad en los casos de aforados.

Entre tanto el senador Jorge Robledo señaló en mayo, que la propuesta del Gobierno recién aprobada en la Plenaria del Senado en su sexto debate, pretendía privatizar la justicia y socavar la autonomía de la Rama, razones por las cuales expresó su respaldo a las organizaciones de jueces, magistrados, empleados, abogados y estudiantes que se oponían a la reforma.

En dos oportunidades, el senador Luis Carlos Avellaneda presentó ponencia negativa al proyecto de Reforma. Criticó aspectos sustanciales como las detenciones mediante orden de autoridad policiva; el traslado de funciones jurisdiccionales a particulares y a funcionarios administrativos; el papel predominante que obtendría el Ministro de Justicia cercenando la autonomía del poder judicial. Por otro lado, propuso consolidar la carrera judicial y crear un organismo especial encargado de ejercer la función disciplinaria.

En representación de la bancada del PDA, el senador Alexander López, segundo Vicepresidente del Senado, anunció el 29 de junio que el partido no participaría en las sesiones extras convocadas por el presidente Santos para hundir la Reforma a la que consideró un ataque de la Unidad Nacional a la Constitución. Dijo que su colectividad acompañaría el referendo derogatorio. 

China y sus relaciones
políticas con América Latina
中国与拉美政治关系

EDITORIAL

Angelika Rettberg • Catalina Arreaza, *Universidad de los Andes*

ANÁLISIS

China and Africa: a Distant Mirror of Latin America

Chris Alden, *London School of Economics and Political Science*

China and Latin America: A Marriage Made in Heaven?

Ralf Leiteritz, *Universidad del Rosario*

Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010

Sandra Borda • María Paz Berger, *Universidad de los Andes*

**The China Conundrum: Economic Development Strategies
Embraced by Small States in South America**

Carol Wise, *University of Southern California*

**Reseña del libro Democracias precarias: Trayectorias Políticas
divergentes en Colombia y Venezuela de Ana María Bejarano**

Cristina Echeverri • Bibiana Ortega, *Universidad de los Andes*