

Contenido

- 1 – EDITORIAL
- 2 – LEGISLACIÓN PARA LA PAZ
- 6 – EL PANORAMA LEGISLATIVO DESPUÉS DE LA REFORMA A LA JUSTICIA.
- 8 – ¿QUÉ DICE EL CONGRESO SOBRE EL PROCESO DE PAZ?
- 10 – CONGRESO VISIBLE CONTRIBUYE EN LA REFORMA AL REGLAMENTO DEL CONGRESO.
- 12 – CAPÍTULOS REGIONALES: LA NUEVA APUESTA DE CONGRESO VISIBLE.
- 14 – IGUALDAD SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES: UNA CUESTIÓN CULTURAL.
- 15 – CONGRESO VISIBLE GANA DOS DISTINCIONES EN EL 2012.

EDITORIAL:

PROCESO NUEVO, CABEZA FRÍA

Angelika Rettberg-Directora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Ha pasado menos de un mes desde que se confirmaron los rumores que hace rato venían rondando acerca de los acercamientos adelantados entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Sin embargo, ya los colombianos parecemos haber asimilado esa información y no parecemos particularmente sorprendidos por encontrar las caras de los líderes guerrilleros que servirán de negociadores en las portadas de los periódicos y los titulares de los noticieros. Según una encuesta


publicada en El Tiempo (25 de agosto 2012), el 74,2% de los colombianos apoyaría un diálogo con las FARC. Sin embargo, la euforia colectiva que vivió Colombia con el inicio de los diálogos de paz de La Uribe (liderados por el presidente Belisario Betancur, 1982 – 1986), con la Asamblea Nacional Constituyente (1990 – 1991) que representó, en parte, un pacto de paz con varios grupos armados, y con la instalación de las mesas de diálogo en el Caguán (en 1999) ciertamente no caracteriza la actual coyuntura. ¿Debería esto sorprendernos o, incluso, preocuparnos? La respuesta es no. Nuestro activo más importante de cara al proceso que inicia son nuestras expectativas moderadas—resultado en parte del aprendizaje de las experiencias pasadas—con respecto a lo que un eventual acuerdo de paz traerá en términos de reducción de violencias y pronta reconciliación, así como la conciencia de los retos y nuevos costos que surgirán en el periodo posterior a un eventual acuerdo.

La relativa madurez con la que el país recibe estas nuevas negociaciones se deriva, en primer lugar, de la concientización de ambas partes de que se puede languidecer indefinidamente en el rumbo actual sin que—dentro las condiciones

actuales—ocurra un cambio sustancial que lleve al cese del conflicto. Esta concientización parece ser el resultado de varios intentos fallidos previos de solucionar el conflicto vía negociación y de la experimentación con fórmulas que, como la solución militar, si bien dieron resultados demostrables (principalmente el debilitamiento táctico e ideológico y social de las guerrillas que allanó el camino para la negociación), por sí solas no iban a poder resolver definitivamente el conflicto en el corto plazo (a menos que el Estado y la sociedad colombianas estuvieran dispuestas a invertir muchos más recursos humanos y materiales de los actuales). Por consiguiente, en un documento elaborado conjuntamente por Georgetown University, el United States Institute of Peace (USIP), el CINEP y la Universidad de los Andes en febrero de este año (“A los diez años del Caguán: Algunas lecciones para acercarse a la paz”) afirmamos “que el pasado es prólogo”. No estamos blindados contra nuevos errores, pero sí mejor preparados para advertirlos y prevenirlos.

En segundo lugar, uno de los legados quizás menos valorados aún de la implementación de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) ha sido que la sociedad colombiana aprendió que la

reparación de las víctimas es lenta, la verdad dolorosa y la desmovilización de cualquier actor armado difícil y llena de altibajos. Por tanto, más que nunca entendemos que una cosa son las negociaciones y otra el proceso que viene después, en el que habrá que identificar las mejores maneras para compatibilizar las necesidades—de justicia, de reparación, de paz y de desarrollo—de todos los colombianos y que requerirá quizás nuestras mayores energías y recursos.

En tercer lugar, es importante distinguir las violencias que aquejan al país. Sólo una de ellas—aquella relacionada con la acción contra el Estado y la sociedad civil por parte de los grupos armados ilegales—tendría un fin tras un acuerdo de paz con las FARC (y el ELN). Las otras—derivadas de múltiples formas de criminalidad que se asentaron en Colombia activadas o amparadas por el conflicto armado pero independientes de la agenda política de los actores armados—requerirán un tratamiento diferente, que impondrá nuevos retos al Estado y la sociedad colombiana. 



LEGISLACIÓN PARA LA PAZ

El inicio del segundo semestre del 2012 ha estado marcado por una baja producción legislativa. Las plenarias y comisiones del Congreso han dedicado la mayor parte de sus sesiones a debates de control político, mientras que la discusión y aprobación de proyectos ha sido menor que en legislaturas anteriores. Por su parte, y como resultado de las tensiones generadas por la Reforma a la Justicia, el Ejecutivo no ha radicado aún varias de las grandes reformas que anunció en la primera mitad del año. Sólo hasta finales de septiembre, tras la reconfiguración del gabinete y el encuentro entre el Ministro del Interior y el Presidente del Senado,

se han restablecido formalmente las relaciones entre los dos poderes de cara a la definición de la agenda legislativa para lo que resta del Gobierno del presidente Santos.

En este contexto, Santos anunció que, de forma secreta, el Gobierno y representantes de las FARC habían estado adelantando diálogos exploratorios en Cuba durante varios meses con miras a iniciar un proceso de paz. Adicionalmente, reveló los puntos del “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, que servirá como hoja de ruta para las negociaciones. Estos anuncios, así como la confirmación de los integrantes de los equipos de negociación por parte del Gobierno y las FARC, han generado grandes expectativas sobre la posibilidad de lograr una salida negociada al conflicto armado que ha afectado al país por más de 50 años.

A continuación, se realiza un balance general de la producción legislativa entre julio y septiembre de 2012. Posteriormente, se presenta una recopilación de todos los proyectos relacionados con el tema del conflicto armado y la paz que han sido radicados desde 1998¹, para analizar su impacto en el éxito o fracaso de los procesos de paz desarrollados por otros gobiernos. Finalmente, se analizan las características particulares del nuevo proceso y los principales retos que enfrenta el Gobierno en cuanto a las leyes y reformas que deben ser aprobadas para llevar a buen término las negociaciones.

Los números del Congreso entre julio y septiembre de 2012

En las dos primeras legislaturas del Gobierno Santos, la agenda del Congreso estuvo dominada por el Ejecutivo. Por el contrario, en los dos primeros meses de la actual legislatura se ha registrado una participación más activa de los partidos en la radicación de proyectos. De las 256 iniciativas

presentadas (218 proyectos de ley, 23 proyectos de acto legislativo y 15 proyectos de ley estatutaria), 241 (94%) son de iniciativa legislativa y sólo 13 (5%) de autoría gubernamental.

Claramente, los efectos de la Reforma a la Justicia, sumados al retraso en la consulta previa de proyectos centrales para la agenda del Gobierno, han aplazado la presentación de las reformas estructurales anunciadas por Santos en la primera mitad de su mandato, como las reformas pensional y tributaria, el Estatuto de Desarrollo Rural, la reglamentación de la consulta previa, y el Código Minero, entre otros.

Proyectos radicados jul 20 - sep 20 de 2012. Por iniciativa

Iniciativa	Radicados	% sobre radicados
Legislativa	241	94
Gubernamental	13	5
Otras Entidades	2	1
Total	256	

De esta forma, los proyectos radicados por el Ejecutivo, en su mayoría tratados o convenios internacionales, han sido propuestas que no implican reformas o cambios importantes, y que por lo tanto, no generan divisiones al interior del Congreso y los partidos.

Por otro lado, a pesar de que se ha registrado una mayor participación del Legislativo en la agenda, los índices de aprobación de los proyectos presentados por los partidos han sido bajos con respecto a los dos primeros años del Congreso actual. De los 241 proyectos radicados por esta rama, 218 no han iniciado aún su trámite en las comisiones y plenarias, y sólo siete han sido aprobados en primer debate.

Proyectos radicados jul 20 - sep 20 de 2012. Por estado actual

Estado actual	Número	% sobre el total
Publicación	185	72
Publicada ponencia primer debate	42	16
Acumulado	15	6
Aprobado primer debate	8	3
Publicada ponencia segundo debate	3	1
Aprobado primer y tercer debate	1	0
Publicada ponencia primer y tercer debate	1	0
Retirado por el autor	1	0
Total	256	

Replicando la tendencia registrada en boletines anteriores, la presentación de proyectos de alcance nacional, y el bajo porcentaje de proyectos de carácter local como celebraciones y homenajes, son características importantes de la producción legislativa del Congreso actual.

Proyectos radicados jul 20 - sep 20 de 2012. Por alcance

Alcance	Número	% sobre el total
Nacional	208	81
Local	32	13
Regional	7	3
Tratados	9	4
Total	256	

Entre los proyectos de alcance nacional destacados se encuentran, por ejemplo, las iniciativas que buscan reformar el reglamento del Congreso y regular el funcionamiento de las Comisiones de Conciliación. Hasta el momento, se han radicado 5 proyectos (dos del Partido Conservador, uno del Partido de la U y los otros tres presentados en alianza por miembros de distintas bancadas) que buscan regular aspectos como: el alcance y transparencia de las Comisiones de Conciliación; los plazos para la publicación de proyectos de ley y ponencias; la reglamentación de las proposiciones y enmiendas; y las objeciones presidenciales a los proyectos de acto legislativo, entre otros. Las iniciativas fueron acumuladas al Proyecto de Ley 15/12 de Senado, que espera ser debatido en Comisión Primera.

Por otra parte, los medios de comunicación han señalado la importancia de un proyecto de acto legislativo presentado por el Partido de Integración Nacional (PIN), el Partido Conservador y Alianza Social Independiente (ASI). Esta iniciativa, que permite a los legisladores inscribirse por una sola vez como candidatos por un partido distinto al que los avaló, fue aprobada en primer debate por la Comisión Primera de Cámara. De tener éxito, los legisladores no tendrían que renunciar a su curul con 12 meses de anterioridad a la inscripción de su candidatura (como lo exige la regulación actual); la renuncia podría efectuarse en el momento de inscribirse como candidatos de otro partido, sin ser penalizados por incurrir en doble militancia.

En cuanto a la dinámica partidista en la presentación de proyectos, los partidos mayoritarios de la coalición, como en legislaturas anteriores, han jugado un rol preponderante (con 99 iniciativas avaladas por el Partido de la U, 76 por el Partido Liberal y 69 por el Partido Conservador). Pero también partidos minoritarios como el Polo Democrático y el Partido Verde han registrado un comportamiento más activo. El Polo, que durante toda la legislatura pasada presentó 26 proyectos (en promedio 2 por legislador), en los dos primeros meses de esta legislatura ha presentado 31 (en promedio 2,4 por congresista). Por su parte, el Partido

Verde ha avalado 22 iniciativas, 7 menos que las radicadas por miembros de esta colectividad durante la legislatura anterior.

Queda por verse si este incremento en la actividad de los partidos continuará, una vez que el Ejecutivo ha definido su agenda legislativa ante los medios de comunicación. Según Santos, los temas y proyectos que conformarán esta agenda son: las reformas tributaria y pensional, el Código de Convivencia, la eliminación de los tres ceros del peso, y la reglamentación de la sostenibilidad fiscal y la consulta previa, entre otros.

Así mismo, a pesar de que las iniciativas relacionadas con la paz no han sido mencionadas como parte integral de esta agenda, a medida que se desarrollen las negociaciones con las FARC, proyectos como la reglamentación del Marco Legal para la Paz, el que revive el "transfuguismo" y regula el umbral para las próximas elecciones, la anunciada reforma política para viabilizar la participación electoral de los desmovilizados de las FARC, y la figura del perdón presidencial, estarán en el centro del debate público y de las discusiones entre los partidos.

El Congreso y la paz

Existen diversos factores que pueden influir en el éxito o fracaso de un proceso de paz. La literatura sobre

Proyectos presentados por partido (jul 20 - sep 20 de 2012)*

Partido	Retirados	Continúan en debates	Aprobados	Otros estados	Total presentados	% sobre el total	Congresistas	Promedio de proyectos por congresista
Partido de la U	1	91	0	7	99	41	74	1,3
Liberal	0	68	0	8	76	32	54	1,4
Conservador	1	64	0	4	69	29	58	1,2
MIRA	0	41	0	2	43	18	4	10,8
Polo Democrático	0	29	0	2	31	13	13	2,4
PIN	0	26	0	3	29	12	20	1,5
Verde	0	20	0	2	22	9	8	2,8
Cambio Radical	0	19	0	2	21	9	23	0,9
ASI	0	11	0	2	13	5	2	6,5
Apertura Liberal	0	3	0	2	5	2	2	2,5
Unidad Liberal	0	3	0	1	4	2	1	4,0
MIO	0	3	0	0	3	1	1	3,0
ALAS	0	1	0	0	1	0	1	1,0
AICO	0	1	0	0	1	0	1	1,0
Total					241		262	

* El total de los proyectos presentados por todos los partidos no corresponde al total de iniciativas del Legislativo, ya que hay proyectos que pueden ser avalados por miembros de dos o más colectividades.

resolución de conflictos señala al menos seis: la experiencia del equipo negociador del gobierno; el balance militar entre las fuerzas armadas y los grupos irregulares; la existencia de una estrategia definida de negociación; el respaldo de los distintos sectores de la sociedad al proceso; la definición de una agenda concreta de negociación; y el acompañamiento de terceras partes que verifiquen el cumplimiento de los acuerdos.

Además de estos factores, uno que resulta determinante es la capacidad del Estado para impulsar reformas que le den un soporte institucional al proceso de negociación. En Colombia, los procesos de paz desarrollados en los gobiernos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, han presentado dinámicas distintas en cuanto al tipo de leyes producidas y al impacto de las mismas en el desenlace de los diálogos.

El Gobierno Pastrana: humanización del conflicto y modernización de las Fuerzas Armadas²

Durante el Gobierno de Andrés Pastrana se radicaron 55 iniciativas relacionadas con el tema del conflicto armado. La mayoría de ellas (el 58%) fue presentada por legisladores de varios partidos, frente a 20 (36%) del Ejecutivo y 3 (5%) de otras entidades. La tasa de aprobación fue mucho más alta para el Ejecutivo, con 15 proyectos sancionados.

De los 18 proyectos que tuvieron éxito, la mayoría corresponde a la aprobación o incorporación de tratados internacionales para humanizar el conflicto y garantizar el respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Este es el caso de proyectos como el que prohibió el uso de minas antipersona, el que tipificó algunos delitos como de lesa humanidad, el que aprobó la Convención sobre la

desaparición forzada de personas, y el que reconoció la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en Colombia. Otro grupo importante de proyectos estuvo orientado a fortalecer los aparatos del Estado (especialmente las Fuerzas Armadas) en la lucha contra los grupos armados ilegales.

Durante el proceso del Caguán fueron presentados al Congreso varios proyectos que abordaron temas esenciales para la paz, como el indulto a los miembros de organizaciones al margen de la ley, la creación de espacios de participación política para los desmovilizados, la promoción de acuerdos humanitarios, y la restitución de tierras, entre otros. No obstante, ninguno de estos proyectos completó su trámite en el Congreso. Dada la ausencia de legislación específica para orientar las negociaciones de paz, no existió claridad sobre el proceso que seguiría la guerrilla para reintegrarse a la vida civil y política y sobre los mecanismos para garantizar la reparación de las víctimas. En cuanto a legislación, la administración de Pastrana parecía estar preparándose más para la guerra que para hacer la paz con la guerrilla.

Ley de Justicia y Paz: ¿ley de letra muerta?

Durante las dos administraciones de Álvaro Uribe (2002-2010) se radicaron

133 iniciativas relacionadas con el conflicto armado. Al igual que en el Gobierno de Pastrana, la mayor parte de los proyectos fue de autoría legislativa. De los 22 que radicó el Ejecutivo, 11 fueron sancionados como ley o acto legislativo, frente a 4 del Legislativo.

En estos dos cuatrienios se aprobaron menos iniciativas relacionadas con la humanización de la guerra y el fortalecimiento de la capacidad coercitiva del Estado que en el Gobierno de Pastrana. No obstante, se aprobó una Ley de gran trascendencia para el proceso de paz que se adelantaba con las AUC: la Ley 975 de 2005, conocida como "Ley de Justicia y Paz", la cual buscaba resolver la situación jurídica de los combatientes desmovilizados.

La ley concedió beneficios penales a los jefes paramilitares a cambio de la confesión de sus crímenes y la reparación de las víctimas. Con ello, al menos teóricamente, se buscó lograr un balance adecuado entre las necesidades de la paz y las de la justicia. Sin embargo, el bajo número de condenas proferidas, los deficientes resultados en materia de verdad y reparación, y el rearme de algunas estructuras paramilitares, pusieron en evidencia las enormes limitaciones en la aplicación de la ley.

Proyectos relacionados con el conflicto armado. Gobierno Pastrana 1998-2002

Legislación de paz				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	16	76	0	0
Gubernamental	2	10	1	50
Otras entidades	3	14	0	0
Total	21		1	
Legislación para humanizar la guerra				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	6	35	2	33
Gubernamental	11	65	9	82
Total	17		11	
Legislación para fortalecer el Estado en su lucha contra los grupos armados ilegales				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	10	59	1	10
Gubernamental	7	41	5	71
Total	17		6	

Proyectos relacionados con el conflicto armado. Gobierno Uribe, 2002-2010

Legislación de paz				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	39	91	1	3
Gubernamental	4	9	2	50
Total	43		3	

Legislación para humanizar la guerra				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	41	87	2	5
Gubernamental	6	13	5	83
Total	47		7	

Legislación para fortalecer el Estado en su lucha contra los grupos armados ilegales				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	31	72	1	3
Gubernamental	12	28	4	33
Total	43		5	

Santos y las llaves de la paz

Desde el inicio de su Gobierno, Santos puso el tema de la paz sobre la mesa. En numerosas ocasiones afirmó que tenía en su poder las “llaves de la paz”, y que no descartaba la posibilidad de iniciar una negociación con las guerrillas si estas demostraban tener una verdadera voluntad de dejar las armas. Al mismo tiempo, impulsó la aprobación de importantes reformas como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y el Marco Legal para la Paz. Por su parte, las FARC, luego de la liberación unilateral de un grupo de policías y militares secuestrados y del anuncio de que renunciarían definitivamente a la práctica del secuestro extorsivo, abrieron la puerta a una posibilidad real de diálogo con el Gobierno.

En septiembre del presente año Santos destapó sus cartas. Desde febrero de 2012, representantes del Gobierno habían estado adelantando en Cuba conversaciones exploratorias con las FARC, cuyo resultado fue la definición de un acuerdo que guiará el proceso que iniciará formalmente en octubre. ¿Qué posibilidades de éxito tiene este proceso de paz frente a otros desarrollados anteriormente? ¿Se ha aprendido de los errores del pasado?

En el nivel de la agenda de negociación, el proceso actual presenta diferencias importantes. En contraste con los diálogos adelantados por los gobiernos de Belisario Betancur y Pas-

trana, en los que se pretendía resolver los problemas estructurales del país (la pobreza, la desigualdad, la injusticia, la corrupción, entre otros), la agenda del proceso actual está acotada a cinco temas concretos: el desarrollo agrario; las garantías para el ejercicio de la oposición política y de la participación ciudadana; la entrega de las armas y la reintegración de la guerrilla a la vida civil; el narcotráfico; y los derechos de las víctimas.

En cuanto a las estrategias y tácticas de negociación, dos puntos llaman la atención. Por un lado, es claro que el Gobierno cuenta con una hoja de ruta que estructura mínimamente las fases a seguir en la negociación y la meta final de los diálogos: la terminación definitiva del conflicto armado. Por otro, Santos ha designado un equipo negociador de tiempo completo, experimentado en el tema y que incluye

a individuos provenientes de diversos sectores como el Gobierno, las Fuerzas Armadas, el empresariado y los medios de comunicación. Así mismo, es importante señalar que, a diferencia de procesos anteriores, el Gobierno mantendrá la presión militar sobre las FARC en todo el territorio nacional mientras las negociaciones se llevan a cabo, y no planteará el cese al fuego como una condición para dialogar.

Una de las características más importantes de este proceso es que el Gobierno llega a la mesa de negociación con avances significativos en materia de legislación de paz. En lo que va corrido del presente cuatrienio, se han radicado 24 iniciativas relacionadas con el conflicto armado, de las cuales seis tienen que ver directamente con la paz. De ellas, tres ya fueron aprobadas: la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras³ y la Ley 1424 de 2010 o “Ley de Desmovilizados” (de autoría gubernamental), y el Marco Jurídico para la Paz (de iniciativa legislativa). Actualmente, se encuentran en curso el proyecto que prorroga la Ley de Justicia y Paz, y la iniciativa que determina las competencias de los jueces de paz.

La clave de proyectos como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y el Marco Jurídico para la Paz es que el debate sobre puntos centrales de la agenda de negociación como la política agraria, la reparación de las víctimas y la reinserción política de los militantes

Proyectos relacionados con el conflicto armado. Gobierno Santos 2010 -2014*

Legislación de paz				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	1	17%	1	100
Gubernamental	4	67%	2	50
Otras entidades	1	17%	0	0
Total	6		3	

Legislación para humanizar la guerra				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	11	100%	1	9
Gubernamental	0	0%	0	0
Total	11		1	

Legislación para fortalecer el Estado en su lucha contra los grupos armados ilegales				
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Sancionados como Ley o Acto Legislativo	Tasa de aprobación (%)
Legislativa	3	43%	0	0
Gubernamental	4	57%	2	50
Total	7		2	

* 10 de los proyectos radicados en este cuatrienio siguen en curso en el Congreso.

de las FARC, no se dará en el vacío. La Ley de Víctimas, además de reconocer oficialmente la existencia del conflicto armado, crea mecanismos para reparar a cerca de cuatro millones de víctimas de la guerra y restituir dos millones de hectáreas usurpadas por los grupos armados. Por su parte, el Marco Jurídico para la Paz crea mecanismos de justicia transicional que permiten concentrar la acción penal en los casos más graves relacionados con delitos atroces, y establece herramientas extrajudiciales para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación.

El éxito de las negociaciones dependerá en buena medida de la adecuada implementación y articulación de los proyectos ya sancionados a las negociaciones. Pero también existen otros retos relacionados con aspectos como la reglamentación del Marco Jurídico para la Paz, la introducción de reformas en el sistema electoral que garanticen espacios de participación política a los guerrilleros desmovilizados, y la definición de los puntos y el alcance que tendrá el Estatuto de Desarrollo Rural. La forma en que el Gobierno aborde estos retos será determinante en el resultado de unos diálogos que probablemente representan la mejor oportunidad que el país ha tenido para alcanzar una salida negociada al conflicto. ^{CV}

¹ La base de datos de Congreso Visible cuenta con todos los proyectos radicados desde 1998. Por esta razón se tomó ese año como punto de partida.

² Entendemos por legislación para la paz los proyectos orientados a regular aspectos esenciales de un proceso de paz como: la desmovilización de los grupos armados, la reparación de las víctimas, la participación política de reinsertados, y la restitución de tierras, entre otros. La legislación para humanizar la guerra incluye todos los tratados internacionales que incorporan el respeto por los DDHH y el DIH. Finalmente, la legislación para fortalecer el Estado incorpora los proyectos que buscan ampliar la capacidad organizacional y militar de las Fuerzas Armadas para hacer frente al conflicto armado y al narcotráfico.

³ El proyecto 85/10 de Cámara (Restitución de Tierras), presentado por el Gobierno, fue acumulado a la Ley de Víctimas.

EL PANORAMA LEGISLATIVO DESPUÉS DE LA REFORMA A LA JUSTICIA

El 20 de julio del presente año empezó la tercera legislatura del actual cuatrienio con la experiencia de la fallida Reforma a la Justicia. La dirección apunta ahora hacia la intensificación del control político como instrumento de acompañamiento de la agenda del Ejecutivo. Los dos primeros meses de labor parlamentaria dejan señales claras de la renovada actitud del Legislativo, que tiene por objeto reconfigurar sus relaciones con el Gobierno, y a la vez recuperar su credibilidad como institución.

El órgano legislativo pretende una relación más independiente respecto del Ejecutivo, razón por la cual, las iniciativas gubernamentales deberán cumplir un examen riguroso en su trámite. Así mismo, el Ejecutivo deberá ser prudente en la radicación de proyectos de ley y de actos legislativos, al menos mientras se estabilizan las relaciones entre ambas ramas y se afianza la agenda del Gobierno en el Congreso.

Intensificación de la Agenda

En el periodo que va desde el inicio de la actual legislatura hasta el final de la segunda semana de septiembre se programaron 187 sesiones por parte de las comisiones constitucionales y las plenarias. A la vez, se agendaron alrededor de 125 veces debates de control político (seis audiencias públicas, cinco invitaciones y 114 citaciones). En el mismo periodo durante el año 2011, se habían programado 145 sesiones y en 94 ocasiones se incluyeron debates de control político en las mismas, lo que

representa un incremento de cerca del 25% en ambas cifras.

El aumento más significativo en relación con la agenda del Congreso se presenta en la programación de proyectos de ley y de acto legislativo; la comparación entre los periodos antes referidos arroja un incremento del 90% en el número de veces que fueron agendados proyectos para ser debatidos. Tal cifra puede indicar dos cosas: que se debatió un mayor número de proyectos de ley y acto legislativo, o que los proyectos fueron muchas veces reprogramados (o ambas cosas).

Como se observa en el balance de la producción legislativa, la programación de sesiones para discutir proyectos de ley y de acto legislativo no se ha traducido en la aprobación efectiva de nueva legislación.

Cautela en el Ejecutivo

Durante el periodo analizado, se han agendado proyectos de ley y de acto legislativo en 330 ocasiones. Cerca del 80% de estas se llevaron a cabo en plenarias de Cámara y Senado. Vale la pena diferenciar la procedencia de los proyectos que se programan para ser debatidos en tales instancias. Por cada vez que se programó un proyecto de ley o de acto legislativo de iniciativa gubernamental - contando las sesiones de Cámara, las de Senado y las sesiones conjuntas, se agendaron en promedio un poco más de cuatro proyectos de iniciativa legislativa.

Entre los proyectos de ley más importantes del Gobierno, se destaca el del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 2013, que ha sido debatido en varias sesiones de trabajo en conjunto de las comisiones econó-

Proyectos y mecanismos de control político agendados, 20 de julio al 14 de septiembre de 2012

Cámara	Sesiones	Proyectos por sesión	Mecanismos de control político por sesión
Senado	84	1,98	0,74
Cámara de Representantes	95	1,65	0,65
Conjuntas Senado y Cámara	8	0,75	0,13
Total	187	1,76	0,67

micas de Cámara y Senado (comisiones terceras y cuartas).

Adicionalmente, cabe resaltar que la participación del Gobierno en la agenda con respecto a actos legislativos ha sido nula. Esto puede interpretarse como el resultado de las tensiones producidas por la Reforma a la Justicia, que han llevado al Ejecutivo a actuar con mayor cautela en cuanto a la proposición de reformas a la Constitución. Una vez haya disminuido el trauma en las relaciones entre ambas ramas, puede esperarse un afianzamiento de la agenda del Gobierno en el Congreso.

asignación de los montos del presupuesto. Adicionalmente, la implementación del Sistema General de Regalías y el presupuesto de inversión social fueron algunos de los temas más tratados.

En cuanto a seguridad social, la crisis en el Sistema de Salud sigue siendo uno de los temas más comunes en las sesiones, teniendo en cuenta que desde el Congreso se le ha pedido al Gobierno una reforma que dé una oportuna solución a esta problemática. También se programaron debates referentes a la aplicación del sistema de actualización del Sisbén II al Sisbén III, al Sistema

Al analizar el número de citaciones por ministerio, se encuentra que las cartteras más requeridas fueron aquellas que estuvieron en mayor medida involucradas en los debates de presupuesto, como lo son Hacienda, Minas, Ambiente y Agricultura. Algunos otros debates importantes motivaron la presencia de algunos de estos ministros como fue el renombrado caso de Cerro Matoso, y el seguimiento al proceso de reconstrucción de los municipios afectados por la pasada ola invernal. Ahora bien, en cuanto a la cartera de Defensa, que ocupa el segundo lugar, y la de Salud, que ocupa el sexto, sus posiciones se explican en virtud de los debates expuestos anteriormente, referentes a los temas de seguridad y defensa y seguridad social.

Proyectos agendados según iniciativa, 20 de julio al 14 de septiembre de 2012

Cámara	Proyectos de iniciativa legislativa (PIL)	Promedio PIL por sesión	Proyectos de Iniciativa Gubernamental (PIG)	Promedio PIG por sesión
Cámara de Representantes	134	1,41	20	0,21
Senado	130	1,55	36	0,43
Conjuntas senado y cámara	0	0,00	6	1,00
Total	264	1,41	62	0,33

La dinámica del control político: el eje de la relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

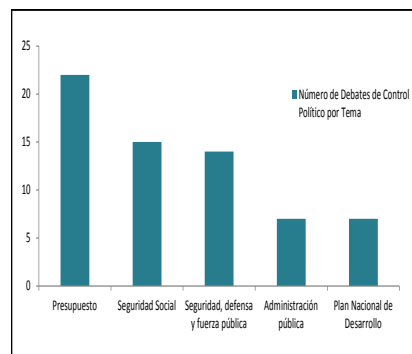
En su propósito de acompañamiento a las iniciativas del Gobierno, el Congreso de la República ha utilizado intensamente los mecanismos de control político a su disposición, principalmente las citaciones. Los principales temas sobre los que se ha hecho seguimiento han sido, en su respectivo orden: presupuesto, seguridad y defensa, seguridad social, administración pública y Plan Nacional de Desarrollo. Los tres temas más tratados revelan el interés del Congreso tanto por la rendición de cuentas del Gobierno, en cabeza de sus ministros, así como de diferentes entidades involucrados en temas álgidos y coyunturales debatidos en tales instancias.

Como se refirió anteriormente, el proyecto del Presupuesto Nacional ha suscitado la programación de varias sesiones conjuntas para su estudio; a su vez, ha sido objeto de debates de control político en los que se ha requerido a las diferentes carteras del Gobierno (principalmente Hacienda, Ambiente, Agricultura y Minas) para hablar de la

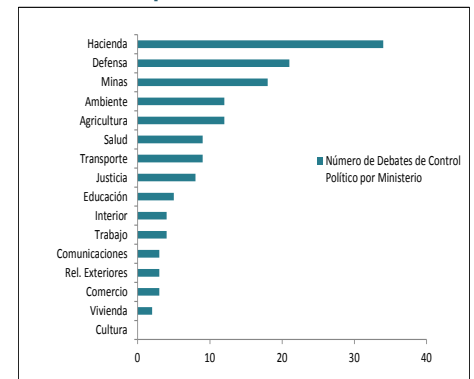
General de Participaciones en Salud, y a Colpensiones, entre otros.

Los debates sobre seguridad, defensa y fuerza pública fueron variados; se destacan aquellos en los cuales se discutió acerca del Proyecto de Acto Legislativo No. 192 de 2012 de Cámara, referente al Fuero Militar. Algunos otros temas que suscitaron la atención de la opinión pública fueron también objeto de control político. Tal es el caso de la situación de seguridad en el departamento del Cauca, a propósito de la crisis en los territorios indígenas, y el reclutamiento forzado de menores de edad por parte de grupos armado ilegales, entre otros.

Los 5 temas más frecuentes en las citaciones, 20 de julio al 14 de septiembre de 2012



Citaciones por ministerio, 20 de julio al 14 de septiembre de 2012



Para concluir, el panorama que ofrecen estos dos meses de labor parlamentaria refleja un Congreso más activo en la programación tanto de proyectos de ley y de acto legislativo como de mecanismos de control político, un Congreso afectado por la crisis del final de la pasada legislatura, que busca recuperar su credibilidad ante los ciudadanos generando una imagen de independencia frente al Gobierno. Por otro lado, se tiene un ejecutivo que para consolidar su agenda en el Congreso debe superar esta primera etapa, etapa de estabilización en las relaciones, para volver a una relativa normalidad en las mismas. CV

¿QUÉ DICE EL CONGRESO SOBRE EL PROCESO DE PAZ?

Desde el anuncio del presidente Juan Manuel Santos acerca del inicio formal de las conversaciones de paz con las FARC, se han presentado reacciones diversas: unas en defensa de la posibilidad de dar fin al conflicto armado por la vía del diálogo; otras voces críticas que consideran que dialogar con las FARC es abrir el camino a la impunidad y a la participación política; y otras que hacen un llamado a aprender de los errores del pasado y que por lo tanto han exigido manejar el tema con sigilo.

Teniendo en cuenta el papel que podría jugar el Congreso de la República en la consolidación del proceso, Congreso Visible entrevistó senadores y representantes, algunos de ellos miembros de las Comisiones de Paz de la Cámara y del Senado, de los partidos de la Unidad Nacional, de la oposición y de los independientes, para conocer sus opiniones frente al proceso de paz que se aproxima. En esta edición, presentamos algunas de sus respuestas e invitamos a ver las entrevistas completas en nuestro sitio web. [CV](#)



Representante Ángela María Robledo (Partido Verde). Copresidenta Comisión de Paz de la Cámara de Representantes: *“Reconocer una condición política de participación de la guerrilla, es una situación compleja que tiene que hacer un enorme balance entre perdón y justicia, memoria y olvido, pero esa es la justicia transicional que ha servido a muchos países para hacer el tránsito de la guerra a la paz o de la dictadura a la democracia.”*

<https://bitly.com/VJsb42>



Senador Carlos Baena (Movimiento Político Mira): *“Desde las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara y el Movimiento Mira hemos venido planteando la importancia de que en estos procesos de negociación con las FARC, se tenga en cuenta la participación de la sociedad civil, tarea que se podría realizar a través del Consejo Nacional de Paz.”*

<https://bitly.com/Usoy1>



Representante Carlos Augusto Rojas (Partido Conservador): *“El anhelo de paz que tenemos todos los colombianos está acompañado de mucho escepticismo por las experiencias negativas del pasado, con una organización terrorista que se ha burlado de los colombianos (...) Tenemos que estar muy expectantes de cuáles van a ser las concesiones por parte del Gobierno.”*

<https://bitly.com/PlwFSW>





Senadora Gloria Inés Ramírez (Polo Democrático Alternativo) – Copresidenta Comisión de Paz del Senado de la República: *“Es necesario que tengamos confianza por la ruta que se ha trazado, que ha sido una etapa exploratoria que ha mostrado éxitos porque pudo construir una agenda, en que en la etapa del desarrollo, con unos objetivos claros, haya la voluntad política para avanzar y que en la tercera etapa que es la implementación, la sociedad civil tendrá que jugar un papel protagónico.”*

<https://bitly.com/SCIGzK>



Representante Juan Carlos Martínez (Partido Social de Unidad Nacional): *“el tema de la pedagogía para la paz tiene que estar presente en la mesa de negociación y en el desarrollo posterior. La Comisión de Paz de la Cámara de Representantes cree que es interactuando con la gente como podemos encontrar alternativas al tema de la paz”*

<https://bitly.com/PlwFSW>



Senador Germán Carlosama – (Autoridades Indígenas de Colombia, AICO): *“No se debe entender el proceso de paz solo como una dejación de armas sino que deben existir programas sociales y de atención integral a las comunidades indígenas, campesinas, al pueblo colombiano. Entonces, estaremos exigiendo al gobierno nacional estar allí en ese escenario para exponer la problemática de nuestros territorios.”*

<https://bitly.com/QST1Cj>



Representante Hugo Velázquez (Partido Liberal): *“Creo que la guerrilla va a entender que hoy el clamor, no solo de la comunidad internacional, sino de la comunidad nacional, es que tengamos realmente una paz, construida sobre la base de mutuas concesiones, renunciando cada uno de los distintos sectores, a cualquier sentimiento de violencia.”*

<https://bitly.com/Rlnxli>



CONGRESO VISIBLE CONTRIBUYE EN LA REFORMA AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

Recientemente se ha visto cómo incrementalmente las leyes aprobadas en el Congreso de la República son remitidas a revisión constitucional por parte de la Corte, y cómo muchas de éstas terminan siendo declaradas inconstitucionales, excepcionalmente por su contenido, y sobre todo, por vicios de procedimiento legislativo.

Aunque algunos vicios de trámite son relativamente fáciles de subsanar, la revisión de éstos por parte del Congreso genera pérdida de esfuerzo y energía, y sobre todo, plantea cuestionamientos de parte de la ciudadanía sobre la legitimidad de las decisiones tomadas al interior de la corporación. Si bien han existido esfuerzos en parte de la legislación aprobada en años recientes, el Reglamento del Congreso adolece de vacíos y requiere de actualización.

La informalidad del proceso legislativo y sus defectos más protuberantes fueron protagonistas en la reciente fallida Reforma a la Justicia. Unas de las principales lecciones que dejó el polémico proceso de su aprobación y posterior archivo son la imperiosa necesidad de adelantar reformas tendientes a la formalización de ciertos procesos legislativos, establecer principios más claros de transparencia y publicidad de la información en tiempo real, unificar y formalizar documentación y procesos, y actualizar tecnológicamente la actividad legislativa.

En un acuerdo sin precedentes, Roy Barreras y Augusto Posada, ambos del Partido de la U, han acordado trabajar de la mano, convocando a la Comisión de Modernización del Congreso y creando comisiones interpartidistas, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, con el encargo

de realizar un análisis a fondo del reglamento y proponer una reforma exhaustiva de la ley.

intereses comunes. En este apartado, se definen los principios que deberán regir su funcionamiento; la definición

Objetivos generales del Proyecto de Ley para modificar el Reglamento del Congreso

- Actualización con la legislación y jurisprudencia actual, especialmente la Ley de Bancadas y la Ley de transparencia y acceso a la información.
- Optimización de la actividad legislativa mediante la incorporación de la tecnología actual a la actividad del Congreso.
- Publicación de toda la información del Congreso en un formato que sea acorde con los principios de la Iniciativa de Gobierno Abierto suscrito por Colombia.
- Fortalecimiento de la transparencia en el trámite de las leyes y demás actividades del Congreso.
- Mayor organización institucional, legitimidad y fortalecimiento del legislativo colombiano.

Se busca no sólo actualizarlo y establecer las concordancias correspondientes con leyes expedidas con posterioridad, tales como la ley de bancadas, la reforma política de los partidos y el proceso electoral, el voto nominal en el Congreso, entre otras, sino responder a las demandas ciudadanas de transparencia y visibilidad del Legislativo.

Fortalecimiento de las bancadas

En el borrador del proyecto se propone incluir desde los principios de la ley el tema del funcionamiento de las bancadas en el Congreso. Se propone la regla de bancadas, que define qué es una bancada y un grupo parlamentario; y se establece el principio de participación, que determina que en toda actuación se dará prioridad a las bancadas, como por ejemplo en la función electoral del Congreso y en las citaciones de moción de censura.

Se plantea toda una nueva sección relativa a las bancadas, los grupos parlamentarios y los grupos interpartidistas para la defensa de

de los voceros; el periodo de la vocería; su participación en las sesiones plenarias y en el Congreso en pleno, determinando que en las sesiones de comisión tendrán voz cada uno de los miembros de la misma. También establece que dentro de las funciones de los voceros estará la de informar a las respectivas mesas directivas, de las sanciones establecidas a los miembros de sus bancadas y, finalmente, se determinan las violaciones al régimen de bancadas.

Así mismo, define la conformación de los Grupos Parlamentarios con sus derechos y deberes, y se proponen

Se plantea toda una nueva sección relativa a las bancadas, los grupos parlamentarios y los grupos interpartidistas.

los grupos interpartidistas para la defensa de intereses comunes, reconociendo el derecho de los congresistas a defender intereses específicos por fuera de su bancada.

Finalmente, hace coherente el articulado de la Ley 5 de 1992, al incorporar el tema de bancadas en lo relativo a la composición de comisiones constitucionales, la designación de voceros, el derecho a

intervenir, las reglas para intervenir y la designación de ponentes.

Con esta propuesta se busca que el reglamento del Congreso otorgue prelación a las bancadas frente a la actuación individual, que se organice la actividad legislativa, y que los congresistas se vean precisados a actuar de manera armónica y cohesionada en torno a los intereses de su partido.

Trámite legislativo

En términos generales, este borrador de proyecto busca establecer un procedimiento más expedito, participativo, transparente y democrático.

Por ejemplo, se proponen modificaciones en la presentación de proposiciones para que en el trámite legislativo se emplee un formato único digital, en el que quede clara la autoría, la numeración y la intención que tiene, para facilitar la identificación con respeto a la unidad de materia, aclarando los motivos de la misma y evitando interpretaciones adversas a la naturaleza del proyecto de ley objeto de debate.

En lo relativo a las comisiones de conciliación, se busca regular su funcionamiento de manera exhaustiva, reglando su designación por parte del Presidente de cada Cámara; indicando que los ponentes deberán estar presentes en las mismas; las materias que no puede conciliar; el nombramiento de un coordinador ponente de cada Cámara; y la designación de un secretario ad hoc que será el encargado de levantar el acta de la reunión y de la publicidad de estas actuaciones.

Se elimina el voto secreto en tanto se considera que los congresistas, al representar los intereses ciudadanos, y específicamente de sus electores, deben dejar constancia de cada una de sus decisiones ante la opinión pública.

Sin dicho registro no son posibles la rendición de cuentas y el control de la gestión parlamentaria.

Con el voto ordinario se hacen expeditas las decisiones estrictamente procedimentales y poco controversiales, pero el resto de votaciones, las que impliquen decisiones políticas y deliberaciones sustanciales, se deben realizar a través de voto nominal y público.

De otro lado, se aclara que el Gobierno no puede sancionar ni objetar los proyectos de acto legislativo, por cuanto en una reforma a la Constitución, el Congreso ejerce el poder constituyente derivado en representación del pueblo y modifica las bases políticas del Estado. Esa función constituyente no puede compartirse con el Ejecutivo. En este sentido, el Gobierno no puede objetar por razones de forma y menos de fondo, los actos legislativos. La Constitución sólo prevé la revisión constitucional por vicios de procedimiento en el trámite. Este tema surge a raíz del caso de la Reforma a la Justicia, donde se empleó esta maniobra para hundir la iniciativa.

Control político


En esta materia, se aclaran los tipos de citaciones, se instituye un procedimiento general para presentar proposiciones de citación, con términos y restricciones claras, y se incorpora la actuación en bancadas a través de la capacidad de convocatoria de una o más bancadas o grupos parlamentarios.

Igualmente, se excluye explícitamente la posibilidad de citar a un funcionario

en dos comisiones o en plenarias de ambas cámaras al mismo tiempo. Además, los funcionarios citados deberán ser notificados a más tardar tres (3) días siguientes a la aprobación y publicación de la citación, y tendrán ocho días de plazo para dar respuesta al cuestionario. Con estas modificaciones se espera optimizar el proceso de citaciones, estableciendo plazos razonables para las respectivas notificaciones y respuestas.

Mesas Directivas

Aunque el actual reglamento contempla en su "principio de las minorías" el tener algún tipo de representación minoritaria en las Mesas Directivas de plenarias, esta definición es ambigua y se presta para que miembros de una misma coalición, de diferentes partidos, controlen las presidencias y vicepresidencias. Lo que busca la reforma entonces es garantizar a quienes se establezcan como opositores del Gobierno Nacional, voz en la Mesa Directiva de tal forma que estén enterados de primera mano de las decisiones que se tomen para la organización del trabajo legislativo.

Con la consolidación de estas propuestas se entregará un primer borrador ante las bancadas para dar inicio a su proceso de socialización, con el que se espera enriquecer el texto que finalmente se radique en el Congreso y se presente a la opinión pública. 

El proyecto busca establecer un procedimiento más expedito, participativo, transparente y democrático.

CAPÍTULOS REGIONALES: LA NUEVA APUESTA DE CONGRESO VISIBLE

Uno de los objetivos centrales que se ha trazado el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos" consiste en la generación de un modelo de gobernabilidad que articule los intereses, las necesidades y las dinámicas propias de las regiones con la política nacional¹. Este modelo incluye la promoción de prácticas de buen gobierno que buscan fortalecer la transparencia en todos los niveles del Estado y promover un rol activo de la sociedad civil en el diseño y el control de las decisiones públicas. Por su parte, la realización de dichas prácticas depende de la provisión de información pública de calidad que permita a los ciudadanos vincularse a los procesos y decisiones que afectan directamente a sus comunidades.

A nivel del Legislativo, no sólo en Colombia, sino en diferentes países del mundo, y específicamente en América Latina, hay un creciente número de organizaciones que buscan fortalecer los estándares de transparencia de los congresos, articulando las ventajas ofrecidas por las tecnologías de la información, con el monitoreo de diversos aspectos de la actividad legislativa². No obstante, el alcance y la influencia de estas

organizaciones son limitados en términos del tipo de información que se produce y de la capacidad para llegar a un público más amplio.

En el caso específico de Congreso Visible, más de la mitad de las visitas provienen de usuarios ubicados en la ciudad de Bogotá.

Adicionalmente, no existen iniciativas que articulen el monitoreo del trámite legislativo con un análisis del contenido y el impacto de las leyes. Dado que la mayoría de estas organizaciones se concentra en el monitoreo de aspectos como la trayectoria de los congresistas, el trámite formal de las iniciativas y los registros de votación³, la evaluación del procedimiento legislativo no está acompañada de un estudio sistemático de la relación entre la legislación nacional y las dinámicas locales. Esto reduce la posibilidad de establecer cómo los procesos locales,

Congreso Visible, a través de los capítulos regionales, pretende contribuir a la formación de una agenda de investigación en torno a los estudios legislativos.

como el trabajo regional de los congresistas y el vínculo de los legisladores con élites regionales, afectan la formulación de políticas en el Congreso de la República. Así mismo, esta limitación impide la generación de conocimiento sobre la implementación de la legislación nacional en el ámbito local y sobre la participación concreta de las bancadas regionales en la discusión y votación de los proyectos, lo que genera una

desconexión entre los congresistas y su electorado.

Por otro lado, la información producida por las organizaciones de monitoreo parlamentario no es consumida masivamente. Como lo reveló la Tercera Medición del Capital Social en Colombia (BARCAS) 2011, más del 50% de los colombianos no recuerda por quién votó en las últimas elecciones,

lo que se suma a un declive de la participación cívica y a un aumento de la desconfianza en las instituciones⁴.

Esto indica que el conocimiento de la ciudadanía sobre los procesos que se dan al interior del Congreso de la República es limitado, lo cual puede estar relacionado con el hecho de que la audiencia de las organizaciones de monitoreo parlamentario está conformada, principalmente, por usuarios especializados en temas legislativos.

Estos límites redundan en un debilitamiento del vínculo entre el congresista y sus electores, y afectan la capacidad de la ciudadanía para determinar si la gestión legislativa de los congresistas de sus regiones articula efectivamente las problemáticas y necesidades locales. Existe, entonces, la necesidad de producir información más precisa y rigurosa, que supla el vacío mencionado.

En este sentido, el Programa Congreso Visible se ha propuesto replicar la experiencia de monitoreo parlamentario, a través de la construcción de capítulos regionales


El conocimiento de la ciudadanía sobre los procesos que se dan al interior del Congreso de la República es limitado.

que provean información de calidad sobre el impacto de la legislación nacional en las dinámicas locales. Los capítulos regionales funcionarán como observatorios legislativos al interior de los departamentos de Ciencia Política y/o Derecho miembros de las alianzas y operarán en ciudades capitales de departamentos cuya representación en el Congreso sea igual o superior a 5 representantes. Estos capítulos regionales agruparán departamentos aledaños que no cumplan con este requisito, con el fin de hacer un seguimiento legislativo de alcance regional.

Los capítulos regionales proveen información de calidad sobre el impacto de la legislación nacional en las dinámicas locales.

De igual manera, a mediados del mes de octubre del presente año se formalizará la alianza entre Congreso Visible y Valle Visible. Durante el evento se presentarán los resultados del primer Boletín de Valle Visible y del Boletín número 26 de Congreso Visible. Adicionalmente, se llevarán a cabo talleres sobre análisis legislativo.

Finalmente, el Programa Congreso Visible, a través de los capítulos regionales, pretende contribuir a la formación de una agenda de investigación en torno a los estudios legislativos, así como a la articulación de las necesidades locales con la legislación nacional y viceversa.

De la misma manera, busca ampliar el espectro de monitoreo parlamentario teniendo en cuenta el trabajo que realizan los congresistas en sus regiones y no únicamente el trabajo desarrollado al interior del Congreso de la República. 

- 1 Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
- 2 National Democratic Institute and World Bank Institute, (2011). Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information. A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations.
- 3 *Ibidem*.
- 4 El Capital Social en Colombia. Resultados de la Aplicación Nacional del Barómetro de Capital Social (BARCAS), 2011.

Actualmente, se encuentran vigentes alianzas con la Universidad EAFIT en Medellín (Antioquia Visible), la Universidad ICESI en Cali (Valle Visible), la Universidad del Norte en Barranquilla (Caribe Visible) y organizaciones de la sociedad civil en Nariño con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (Nariño Visible).

El programa piloto ha sido la experiencia de Antioquia Visible. El pasado 31 de julio, el equipo de Congreso Visible realizó una sesión de trabajo en la Universidad EAFIT para acompañar a Antioquia Visible en la elaboración y lanzamiento de su tercer boletín semestral de información, así como para el lanzamiento del boletín trimestral de Congreso Visible número 25.

Equipo Antioquia Visible



Medellín, 31 de agosto de 2012. Lanzamiento de la Alianza Congreso Visible y Antioquia Visible.

IGUALDAD SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES: UNA CUESTIÓN CULTURAL

La Cátedra Congreso-Universidad nace como una iniciativa del programa Congreso Visible dirigida a articular los esfuerzos de la academia y el trabajo legislativo. En esta medida, y con el ánimo de mantener los espacios de discusión entre congresistas, académicos y expertos en temas legislativos de incidencia nacional, se llevó a cabo en el mes de septiembre la octava versión de la misma en las instalaciones de la Universidad de los Andes.

En esta ocasión, el propósito fundamental de la cátedra giró alrededor de los principales puntos y alcances de la Ley 1496 de 2011 "Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones".

La Ley, respaldada por la Bancada de Mujeres y la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer es una herramienta cuyo objetivo concreto es disminuir la discriminación salarial de género en materia laboral y establecer garantías y sanciones para su cumplimiento. El evento contó con la participación de tres ponentes que desde diferentes disciplinas enriquecieron la discusión: Lina María Arbeláez, del Ministerio de Trabajo, Ximena Peña, profesora de la Universidad de los Andes, y Gloria Stella Díaz, Representante a la Cámara del movimiento MIRA.

Para Ximena Peña, experta en el tema, si bien la Ley en sí misma no garantiza la reducción de la brecha salarial, sí sienta un precedente de intolerancia y rechazo a la discriminación contra la mujer. Y aunque reconoció los efectos de la discriminación, afirmó que este

fenómeno no explica totalmente la brecha.

La investigadora señaló una serie de factores que pueden explicar la brecha: las características diferenciadas de los trabajos y los trabajadores; el acceso desigual a la educación; el acceso a trabajos con baja remuneración; la elección de carreras con bajas retribuciones financieras; el cuidado de los hijos y las responsabilidades en el hogar, que alejan a la mujer del mercado laboral; y la existencia de discapacidades, entre otros.

En esta misma línea, La Representante a la Cámara Gloria Stella Díaz, autora de la Ley, hizo una aproximación a la misma enfatizando en el principio de "a igual trabajo, igual salario, en igualdad de condiciones". Según la Representante, la Ley es un mecanismo eficaz para la resolución de la desigualdad salarial y para prevenir, en términos generales, todo tipo de discriminación contra la mujer. En el caso de la mujer rural, insistió, la Ley garantiza el acceso a la propiedad, la pertenencia a la tierra y al crédito agrario, la asistencia técnica, la capacitación y el acceso a tecnología agropecuaria para su adecuada explotación.


Lina María Arbeláez, del Ministerio del Trabajo, afirmó que la brecha salarial se debe en primera instancia a dinámicas de discriminación. Reconoció la utilidad de la Ley a la hora de solucionar el problema, pero señaló las

dificultades para su reglamentación. Para la funcionaria, la igualdad salarial entre hombres y mujeres nace en el marco de la protección de derechos

fundamentales, pero trasciende al plano del desarrollo: un país desarrollado requiere incluir a las mujeres en el mercado de trabajo de manera digna.

Para ello, el Ministerio creó el Grupo de Equidad Laboral con Enfoque de Género, con el propósito

de garantizar la transversalidad de la política. Así mismo, creó el Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género para brindar herramientas para la construcción de programas, proyectos o políticas públicas con enfoque de género.

Podemos concluir que una ley o un conjunto de leyes no son suficientes para dar solución a esta problemática. Sin embargo, la labor del Congreso representa un avance importante en esta materia. Desde Congreso Visible, continuaremos haciendo un seguimiento a la reglamentación de la norma, a su implementación y estaremos atentos a las iniciativas que pretentan modificar la legislación. 

"Si bien la Ley en sí misma no garantiza la reducción de la brecha salarial, sí sienta un precedente de intolerancia y rechazo a la discriminación contra la mujer."

Ximena Peña - Profesora de economía de la Universidad de los Andes

CONGRESO VISIBLE GANA DOS DISTINCIONES DURANTE EL 2012

Durante el presente año, Congreso Visible fue el ganador de dos importantes distinciones: el **Premio Colombia en Línea a Mejor Sitio Web de Política y Democracia y la Medalla Luis Carlos Galán por la lucha contra la corrupción**. Con estos dos reconocimientos nos sentimos más comprometidos con la construcción de una ciudadanía más informada y participativa.

Estamos muy agradecidos con todos nuestros financiadores, voluntarios, estudiantes y usuarios por creer en Congreso Visible. Estos logros son el resultado de su constante apoyo. Les aseguramos que seguiremos trabajando fuertemente para mejorar la calidad de la información en nuestra democracia.



Premio Colombia en Línea a Mejor Sitio Web de Política y Democracia 2012

Este premio fue otorgado por el Programa Gobierno en línea del Ministerio TIC, la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT - y la Casa Editorial El Tiempo.

El premio estimula la presencia de contenido colombiano en Internet con fines educativos, culturales y de entretenimiento, promoviendo el desarrollo de las empresas virtuales colombianas.

Medalla Luis Carlos Galán por la lucha contra la corrupción

El pasado 29 de agosto, las Comisiones de Ética del Congreso de la República otorgaron la Medalla Luis Carlos Galán Sarmiento de lucha contra la corrupción al programa Congreso Visible.

Nos alegra recibir este reconocimiento, y con él, nos permitimos reanudar nuestro compromiso con el Congreso de ser veedores, de promover cambios que resulten en su fortalecimiento, en buscar espacios que acerquen la institución a la ciudadanía, para que se honre este espacio donde vive la democracia.



La revista Colombia Internacional mantiene una convocatoria permanente para manuscritos con tema libre. Estas son las convocatorias temáticas vigentes para sus próximos números:

Medio Ambiente y Seguridad

HASTA EL 31 DE OCTUBRE DE 2012

- Estudios empíricos sobre la relación entre paz, seguridad y recursos naturales y ambientales en América Latina. ¿Hasta qué punto pueden el cambio climático y la disponibilidad de recursos naturales y su distribución afectar la seguridad y desencadenar conflictos en la región?
- ¿Qué riesgos y vulnerabilidades existen en la región? ¿Cómo pueden emerger y escalar situaciones de conflicto en presencia de estas condiciones? ¿Cómo pueden agravarse estas vulnerabilidades debido al cambio climático y la competencia por recursos naturales?
- ¿Cómo contribuyen los esquemas sostenibles y ambientales a la construcción de paz?

Diseño Institucional en Colombia

HASTA EL 23 DE NOVIEMBRE DE 2012

- Impactos de los diseños institucionales
- Razones por las cuales se establecen esos diseños
- Efectos no esperados de los diseños institucionales
- Interacción entre las ramas de poder en el diseño institucional
- Interacción entre el comportamiento de los actores políticos y las instituciones

Conflicto entre Tratados de Libre Comercio y Derechos Constitucionales

HASTA EL 31 DE NOVIEMBRE DE 2012

- Diferentes formas en las que las cortes nacionales y locales han lidiado con potenciales fuentes de conflicto entre Tratados de Libre Comercio y derechos constitucionales
- Implicaciones de la promulgación de nuevas constituciones (como aquellas de la Región Andina) sobre la negociación de tratados comerciales
- Oposición y estrategias de grupos (movimientos políticos, sindicatos, ONG, etc.) y de individuos a los Tratados de Libre Comercio basados en el discurso de derechos constitucionales