

PROGRAMA CONGRESO VISIBLE

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

BOLETÍN EN LÍNEA No. 6

Noviembre de 2008

EDITORIAL

Juan Felipe Cardona Cárdenas

Investigador Congreso Visible

Algo preocupante debe estar ocurriendo en un país cuando los retos, problemas y prioridades en la agenda política son los mismos una y otra vez, cuatrienio tras cuatrienio, sin darles soluciones definitivas. Colombia, en ese sentido, debe comenzar a mirar con preocupación al actual del Congreso de la República, teniendo en cuenta las investigaciones judiciales en contra de muchos de sus miembros y la aparente incapacidad para sacar adelante las reformas que el país necesita con urgencia. Pero lejos de ser novedosos, estos hechos guardan obvias y alarmantes similitudes con el pasado reciente de esta Corporación.

No hace falta una amplia revisión bibliográfica para darse cuenta que desde 1994, para no ir más lejos, el Congreso ha tenido como temas transversales de su agenda las reformas estructurales que no solo permitan solventar algunos de los vacíos dejados por la Constitución de 1991, sino que además eviten que casos como el Proceso 8.000 y la parapolítica se repitan y que actores ilegales sigan cooptando la vida política nacional en general y el Congreso en particular. De hecho, revisando los archivos de **Congreso Visible** encontramos un artículo escrito en 2002, en el que se hace un llamado a los parlamentarios de la época para que afronten con altura la responsabilidad de tramitar los grandes proyectos que exigía la crisis política por la que atravesaba el país (*Reformar: Verbo imperativo para el nuevo Congreso*. Boletín CV No. 11. Julio de 2002). La situación descrita en este artículo guarda tantas similitudes con la coyuntura actual, que incluso la mayor parte de éste podría ser publicado hoy sin mayores inconvenientes. Sorprende encontrar apartes en los que se asegura que *“con muchas sombras sobre su espalda, como las denuncias de fraude electoral y el señalamiento de que cerca del 35% de los elegidos contó con el aval o el apoyo de los grupos de autodefensa, los 268 congresistas elegidos tienen ante sí un gran reto: superar el escepticismo existente sobre la falta de voluntad para reformarse, introducir cambios en el sistema político y depurar las prácticas políticas que han contribuido a su pérdida de credibilidad y de legitimidad”*. O frases afirmando que *“sin ser la única, la Reforma Política es quizás la reforma más importante que deberá enfrentar el Congreso, teniendo en cuenta que después de tres intentos fallidos (...) el país no aceptará una nueva frustración”*.



Contenido:

Editorial	1
Actualidad	4
El Congreso en cifras:	7
• Reemplazos	
• Visibilidad	
CV Informa	10

Hoy nos estremecemos viendo que la mencionada frustración ciudadana ha vuelto a aparecer por cuenta del Gobierno y de unas mayorías parlamentarias que para no perder su posición dominante fueron capaces de hundir en junio de 2008 un primer intento de reforma política con la que finalmente se hubiera podido castigar a los partidos políticos que avalaran candidatos con vínculos con grupos ilegales. Hoy vemos cómo en las últimas semanas estas mismas mayorías han decidido promover una nueva reforma que en muchos de sus aspectos no sólo es un retroceso con respecto a la legislación ya existente, sino que poco o nada hace para evitar que paramilitares, guerrilleros o narcotraficantes coopten las instituciones de representación política; y observamos la pasividad de las bandadas oficialistas cada vez más dependientes de la agenda del Ejecutivo y en particular de la suerte del proyecto de segunda reelección presidencial inmediata.

Si a esto se le agrega el inacabado proceso judicial por la *yidispolítica*, las denuncias sobre aparentes nuevos casos de negociaciones burocráticas al detal para aprobar el nuevo proyecto reelectoral, las supuestas relaciones entre parlamentarios y promotores del referendo reeleccionista con las empresas ilegales agrupadas bajo las siglas DMG, y las recientes denuncias hechas desde la misma Casa de Nariño alertando sobre el apetito burocrático de sectores de su misma coalición parlamentaria, la tan mentada crisis de legitimidad y credibilidad del Congreso no es exagerada y explica –más no justifica– por qué 1 de cada 3 colombianos cree que existen buenas razones para cerrar el Congreso (Cultura Política de la Democracia en Colombia LAPOP 2007).

Para evitar caer en la recurrente tentación de poner en práctica este tipo de *remedios* antidemocráticos que siempre resultan siendo peores que la enfermedad que se intentaba erradicar, es importante que ciudadanía, academia, medios de comunicación y los mismos congresistas, sin desconocer ni maquillar los alcances de los problemas que tiene el Congreso, se tomen el tiempo de evaluar con criterios objetivos el desempeño de la institución y sus miembros, tanto lo bueno como lo malo. Esto es particularmente importante teniendo en cuenta que estamos a tan solo 15 meses de unas nuevas elecciones parlamentarias en las que se tendrá la oportunidad, si se imponen los ideales de voto responsable y voto informado, de premiar la buena gestión de congresistas y partidos y castigar a quienes no hayan estado a la altura de sus funciones y responsabilidades. Este es el compromiso de Congreso Visible y es lo que nos proponemos hacer en los próximos meses como lo hemos venido haciendo desde 1998: darle a la ciudadanía más y mejores elementos que le permita activar procesos de rendición de



Universidad de
los Andes

cuentas y elegir por quien votar.

Con este objetivo en mente, en el sexto Boletín en Línea, además de un análisis sobre el contenido y trámite de la Reforma Política en curso, comparamos sus alcances con los de la reforma tramitada en el periodo legislativo anterior y las sugerencias de la sociedad civil; presentamos el porcentaje de los congresistas que durante el cuatrienio de forma periódica y voluntaria actualizan su información parlamentaria y personal en el portal Web de Congreso Visible para hacerla accesible a un mayor número de ciudadanos. Es decir, se han hecho *visibles*. Así mismo, presentamos la lista de congresistas que han abandonado la curul parcial o definitivamente, quienes los han reemplazado, las causas de estos reemplazos y el tiempo de los mismos. Esta información servirá como abre bocas para el balance general del periodo legislativo que termina, que como ya es costumbre será publicado por Congreso Visible el 16 de diciembre.



Universidad de
los Andes

ACTUALIDAD

CERO Y VAN DOS EN EL CUATRIENIO. EL RETROCESO DEL PROYECTO DE REFORMA POLÍTICA

María Alejandra López Salazar

Investigadora Congreso Visible

Las últimas dos legislaturas en el Congreso de la República han sido escenario de discusión de nuevos proyectos de reforma política que no han tenido éxito y que inclusive son un retroceso frente a sus antecesores, como ocurre con la iniciativa que está siendo debatida en la actualidad.

Durante la legislatura pasada, el Gobierno presentó un proyecto de acto legislativo que pretendía modificar algunos artículos de la Constitución Política, entre los que se encontraba el aumento del umbral, sanciones a los partidos políticos que hubieran avalado candidatos con nexos con grupos ilegales, la financiación de las campañas por parte del Estado y el fortalecimiento de los mecanismos de democratización interna de los partidos. Sin embargo, a pesar de que es claro que la decisión de archivar el proyecto de reforma política tenía como objetivo conservar a toda costa las mayorías del Gobierno en el Congreso, el argumento que expuso el Ejecutivo fue la necesidad de presentar un nuevo proyecto de reforma política de mayor alcance, teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión de Ajuste Institucional nombrada por el mismo Gobierno.

Este es el origen del proyecto de acto legislativo 106/08 Cámara – 10/08 Senado que actualmente se encuentra pendiente de discusión en su cuarto debate, de ocho reglamentarios, en la Plenaria del Senado. No obstante, a pesar de la necesidad de aprobar una reforma política efectiva que sirva como herramienta para blindar a los partidos políticos de la influencia de los grupos armados, de sancionar a aquellos ya involucrados y de establecer un régimen de financiación de campañas políticas, es claro que la aprobación del actual proyecto no ayudaría a menguar la crisis política y mucho menos a castigar severamente a los partidos involucrados en la *parapolítica* y la *farcpolítica*.

La iniciativa de reforma política no desarrolla con suficiente claridad ni profundidad las sanciones a los partidos en caso de que sus miembros se encuentren condenados mediante sentencia ejecutoriada por tener vínculos con grupos ilegales y con el narcotráfico. Contrario a la propuesta anterior, que desarrollaba explícitamente cada una de las sanciones, en este caso se limitan a mencionar



Universidad de
los Andes

que los castigos irán desde “la devolución de los recursos públicos por reposición de votos (...) hasta la pérdida de personería jurídica del partido o movimiento”, sin aclarar en qué casos se aplicarían. Así, a través de un párrafo transitorio, propone que lo planteado en el artículo sea reglamentado por la ley en un periodo de seis meses a partir de la aprobación del acto legislativo. Frente a esto cabe preguntarse a cuales seis meses hace referencia el articulado, si de contar con una alta dosis de suerte -difícil de creer- el proyecto sería aprobado en junio de 2009, época en la que las campañas al Congreso y a la Presidencia copan la agenda pública y la de los ciudadanos. Además, por la manera como está redactado el acto legislativo, su hundimiento o aprobación no cambiaría el escenario político ya que los partidos que actualmente cuentan con representación en el Congreso no recibirían ningún tipo de sanción, quedando las actuaciones de sus miembros y la negligencia de sus directivas en la impunidad.

Asimismo, en relación con el establecimiento de un régimen de financiación a campañas políticas, el proyecto excluye del articulado a los grupos significativos de ciudadanos de la financiación parcial del Estado a través del sistema de reposición de votos. Esta omisión es discriminatoria porque se limita a favorecer a partidos políticos y movimientos políticos, en detrimento de las expresiones ciudadanas que deberían tener las mismas garantías de aquellas organizaciones con mayor tamaño y trayectoria.

Como si esto fuera poco, después de que la reforma de 2003 logró eliminar la práctica del transfuguismo político, el nuevo proyecto de reforma intenta retomar la dirección incorrecta. Así, por medio de un párrafo transitorio plantea que “Durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia”. Esta parte del articulado deja una vez más en evidencia el oportunismo de algunos de los miembros del Congreso en la medida en que están adaptando el proyecto de reforma política no a las necesidades de la democracia sino a sus intereses personalistas. Con la aprobación de dicho párrafo podrán tomar sus decisiones siguiendo la coyuntura del momento, seguramente marcada por las decisiones del Ejecutivo y el futuro de la segunda reelección presidencial.



Universidad de
los Andes

De igual forma, en el primer debate se descartó la medida propuesta por la Comisión de Ajuste Institucional y apoyada por sectores de la academia y la sociedad civil, de no permitir que uno de los dos géneros no representara más del 70% de los integrantes de las listas a cargos de elección popular ni menos del 30%. Esto es un retroceso ya que va en detrimento de otro de los fines de la reforma que es proporcionar el marco institucional para que los partidos y los movimientos estén más fortalecidos y sean más incluyentes.

Sin embargo, este proyecto de acto legislativo es criticable no solamente por sus vacíos e imprecisiones. Los autores aprovecharon para incluir asuntos totalmente ajenos a una reforma política. Tal es el caso de un artículo transitorio que más bien podría recibir el nombre de "mini plan de desarrollo". En él se propone la creación de un "Régimen Especial en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo" para las regiones de Montes de María, la Mojana, algunas zonas del Magdalena como sus pueblos polifitos, el Chocó, entre otras zonas, cuyo principal punto en común es ser zonas de dominio paramilitar. De esta manera, queda el interrogante de qué intereses hay detrás de este artículo que ha tenido tan poco eco en los medios de comunicación y en la opinión pública, y se camufla con el argumento de la necesidad de "reducir los desequilibrios" en el desarrollo de estas zonas. Es claro que el Congreso debe legislar sobre estos temas, pero es más evidente aún que no tiene relación alguna con los objetivos de una reforma política.

El futuro de la Reforma Política sigue siendo incierto. En primer lugar, porque esta debe ser discutida y aprobada por la Plenaria del Senado antes del 16 de diciembre, día en el que termina el primer periodo de la legislatura 2008-2009; de lo contrario, sería archivada por vencimiento de términos. Y en segundo lugar, el proyecto de reforma depende de la voluntad política de las bancadas de la coalición quienes tienen en sus manos impulsar su aprobación y el mejoramiento de la calidad de sus contenidos, ya que las bancadas de la oposición, Polo Democrático Alternativo y Partido Liberal buscan su hundimiento.

Como se evidencia, la iniciativa de Reforma Política no está cumpliendo a cabalidad su objetivo principal de blindar a los partidos políticos de la influencia de grupos armados ilegales y del narcotráfico a través del fortalecimiento a las organizaciones partidistas, del establecimiento de un régimen claro de sanciones a los partidos para que asuman la responsabilidad política de sus actos y de un régimen de financiación de campañas. Sin embargo, así "el Congreso y el Gobierno nacional, a pesar de que en las exposiciones de motivos y ponencias presenta-



Universidad de
los Andes

das, han identificado correctamente el objetivo de la reforma (...) ninguno de los temas se encuentra debidamente desarrollado en el texto del proyecto que está en discusión” como lo afirmó el ‘Grupo de Interés sobre Reforma Política’, del cual hace parte Congreso Visible junto con otras organizaciones de la sociedad civil. Precisamente, el hecho de que ni las propuestas de la Comisión de Ajuste Institucional ni las de la ciudadanía fueran realmente tomadas en cuenta, lleva a que el proyecto de Reforma Política haya retrocedido en comparación con el anterior y abra las puertas para que algunos miembros del Legislativo sigan incólumes a pesar de tener nexos con la ilegalidad, mientras la democracia y la institucionalidad se ven considerablemente afectadas y deslegitimadas.



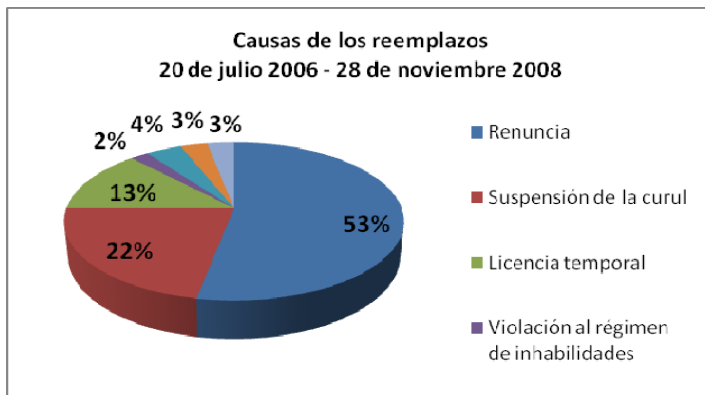
EL CONGRESO EN CIFRAS

EL CONGRESO QUE TERMINA EL AÑO NO ES EL MISMO QUE SE POSESIONÓ

Congreso Visible

Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes

En julio de 2006 se posesionaron 268 congresistas. Dos años y medio después, en noviembre de 2008, 51 de estos parlamentarios (19%) han dejado la curul en algún momento, 12 de ellos de manera temporal y 39 de forma definitiva. Las razones para estas ausencias han sido diversas:



Estas cifras, si bien inquietantes, son moderadas en comparación con lo que sucedía en el pasado. En el mismo periodo de tiempo del cuatrienio anterior (julio 20 de de 2002 – noviembre 28 de 2004) 117 parlamentarios (44%) dejaron la curul -66 más que en el mismo periodo en el actual cuatrienio-, 12 definitivamente y 105 de forma temporal.



Universidad de los Andes

La principal causa fue la solicitud de licencias temporales (90% de los casos) ¿Por qué de un cuatrienio a otro se redujo tanto el total de congresistas que tuvieron que ser reemplazados? ¿Por qué en el primer año y medio del actual cuatrienio hay menos licencias temporales y más reemplazos permanentes que en el mismo periodo de tiempo en el cuatrienio anterior? El nuevo sistema electoral que impuso la Reforma Política de 2003 y el proceso judicial de la *parapolítica*, explican estas situaciones.

De hecho, entre julio de 2006 y noviembre de 2008, el proceso de la *parapolítica* ha sido el principal causante del incremento de los reemplazos definitivos en el Congreso. En lo corrido del cuatrienio, el 53% de parlamentarios que dejaron su curul renunciaron a su investidura para evitar ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia por sus presuntos vínculos con las autodefensas y 22% más tienen suspendidas sus curules mientras se les define su situación jurídica. Tanto en uno como en otro caso, son los partidos de la coalición de Gobierno los principales responsables. De hecho, del total de parlamentarios que renunciaron por esta razón, la mitad militan en partidos *uribistas*, al igual que el 75% a los que se les suspendió su curul para que respondieran a las acusaciones de la Corte Suprema.

En lo que a licencias temporales se refiere, en lo corrido del cuatrienio el 13% de parlamentarios han solicitado licencias para dejar por un periodo de tiempo específico su curul, licencias a las que tienen derecho por ley los congresistas por motivos de salud, viaje parlamentario, calamidad doméstica u otros imprevistos. Que el 13% de congresistas hayan solicitado licencias temporales después de dos años y medio de gestión parlamentaria, resulta poco si se compara con el 90% de legisladores que lo hicieron en el mismo período del cuatrienio anterior. La Reforma Política de 2003, al establecer las listas únicas y determinar que las curules son de los partidos, son la principal causa de tan positiva reducción. Esta reforma dispuso que en el momento en que un parlamentario dejara su curul, este no tendría la posibilidad de definir quien la ocuparía hasta su regreso, como ocurría hasta hace poco. Por el contrario, el reemplazo estaría determinado por el número de votos obtenidos por el congresista o por el orden la lista del partido, dependiendo de si fue elegido de una lista con voto preferente o cerrada, respectivamente. Esta metodología redujo los incentivos para pagar favores políticos a través de las suplencias, en la medida en que ningún candidato en campaña puede predecir quien será su reemplazo en caso de ausentarse.



Universidad de
los Andes

¿CUÁNTOS CONGRESISTAS SON VISIBLES?

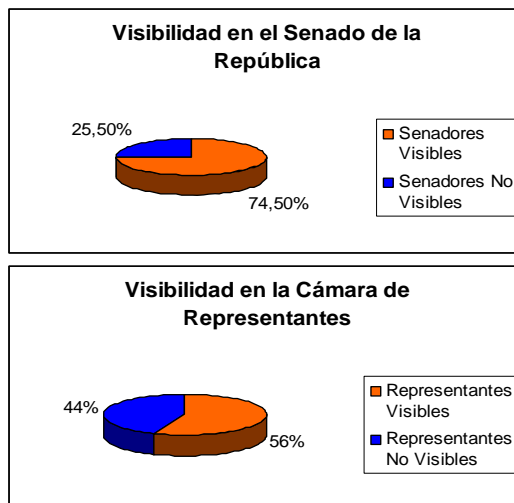
Congreso Visible

Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes

Un congresista Visible es el senador o representante que voluntaria y periódicamente entrega a nuestro Programa información sobre distintos aspectos de su trayectoria y su gestión parlamentaria, con el fin de fortalecer los principios de responsabilidad política y rendición de cuentas frente a la ciudadanía. En nuestro portal Web reconocerá a los congresistas visibles porque al lado de su nombre tienen un ojo abierto, mientras quienes no han comenzado a rendir cuentas a nuestro programa lo tienen cerrado.

Allí, los parlamentarios tienen la oportunidad de presentar a toda la ciudadanía información sobre su hoja de vida (trayectoria política y profesional). En segundo lugar, existe una sección de gran interés y utilidad- tanto para los congresistas como para la ciudadanía- llamada Temas y Áreas de Trabajo. Allí, tanto senadores como representantes, exponen distintos aspectos de su gestión como parlamentarios; por ejemplo, los foros que han promovido, acercamientos con la comunidad, viajes relacionados con su labor en el congreso, entre otros temas. Es preciso señalar que sin importar quién sea el congresista, todos tienen la oportunidad de ingresar exactamente la misma información, la cual está abierta a los electores y ciudadanos en general sin ningún costo económico.

Actualmente, el 74.5% de los Senadores y el 56% de los Representantes a la Cámara son visibles:



Universidad de los Andes

CV INFORMA

CONGRESO VISIBLE RECIBE RECONOCIMIENTO COMO MEJOR PRÁCTICA INNOVADORA EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El programa Congreso Visible (CV), del departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, ha sido merecedor del reconocimiento como una de las mejores prácticas innovadoras del sector educativo en participación ciudadana. La mención fue entregada por la Universidad Javeriana y el Instituto Republicano Internacional (IRI) el pasado 25 de noviembre.

La experiencia de Congreso Visible está documentada en el libro *Construyendo Democracia*, que reúne a otras 24 prácticas identificadas como innovadoras del sector privado, la sociedad civil, y el gobierno a nivel local, regional y nacional. CV destaca en esta publicación las acciones desarrolladas durante 10 años, los actores involucrados, los logros más importantes y los principales beneficios para la ciudadanía, organizaciones sociales y de mujeres, congresistas, bancadas, medios de comunicación, academia, entre otros.

Desde 1998, CV es reconocido nacional y regionalmente como programa líder en temas de rendición de cuentas parlamentaria y voto informado. Ha contribuido a mejorar el trabajo del Congreso, de partidos políticos y medios de comunicación, y a empoderar a la ciudadanía para ejercer sus derechos políticos. Trabaja dos ejes relacionados: seguimiento y evaluación de congresistas y bancadas parlamentarias; y pedagogía con organizaciones involucradas en temas de participación, minorías y derechos de grupos vulnerables, en especial mujeres, afrodescendientes, indígenas y minorías sexuales.

Congreso Visible continúa fortaleciéndose como experiencia pionera en Colombia, fuente de información cualificada y análisis independiente sobre la gestión legislativa, exigencia de rendición de cuentas, que busca contribuir con el fortalecimiento de la democracia, a través de una ciudadanía más informada y mejor representada.



Universidad de
los Andes

CONGRESO VISIBLE TRABAJA EN LAS REGIONES

Entre abril y octubre, en alianza con la organización Women's Campaign International (WCI), Congreso Visible continuó trabajando con organizaciones cívicas de mujeres en dos regiones del país. Así, en Valle del Cauca se llevaron a cabo jornadas de trabajo con las organizaciones CCAMI y Afroamérica XXI, y en Bolívar con la Liga de Mujeres Desplazadas y el Observatorio Jurídico de Género en Bolívar. CV capacitó de manera directa a 60 mujeres entre quienes se encuentran víctimas del desplazamiento, madres cabeza de familia y líderes políticas y sociales.

El balance de las actividades es positivo porque que CV logró visibilizar la gestión parlamentaria en temas de género en Colombia, en especial de la Comisión Accidental de Mujeres en el Congreso, y realizó actividades de formación política en torno a los proyectos de Reforma Política y la Ley de Cuotas. Esto permitió el fortalecimiento de estas organizaciones de mujeres y la creación de canales efectivos de comunicación, participación y rendición de cuentas entre el Congreso y la sociedad civil.

'GÉNERO': LA NUEVA SECCIÓN DEL PORTAL DE CONGRESO VISIBLE

La nueva sección 'GÉNERO' en el portal Web de CV ofrece a la ciudadanía, a funcionarios del Congreso, medios de comunicación, academia y especialmente a las organizaciones de mujeres, información oportuna y confiable sobre la actividad legislativa y de control político de las mujeres congresistas. Asimismo, el usuario podrá consultar sobre las problemáticas del género femenino para participar en política y obtener espacios de representación.

Precisamente, la sección pretende visibilizar y fortalecer la gestión de la Comisión Accidental de Mujeres en el Congreso (composición, actividades y logros) para facilitar a las/los ciudadanos y a las organizaciones de mujeres realizar un seguimiento permanente a la actividad parlamentaria con enfoque de género.



Universidad de
los Andes

ELECCIÓN VISIBLE DE MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL

En las próximas semanas el Senado de la República tendrá la trascendental tarea de elegir a seis de los nueve magistrados de la Corte Constitucional. Junto con otras once organizaciones, entre las que se encuentran la Corporación Excelencia en la Justicia, Transparencia por Colombia, la Misión de Observación Electoral y el Instituto de Ciencia Política, **Congreso Visible** ha venido promoviendo diferentes actividades para promover la transparencia y la visibilidad en este proceso de elección. Con este propósito se les solicitó a los tres nominados, la Corte Suprema de Justicia, la Presidencia de la República y el Consejo de Estado, hacer públicos los criterios para la selección de los miembros de sus respectivas ternas, así como las hojas de vida de los candidatos. Así mismo, se le solicitó al Senado de la República convocar a audiencias públicas para escuchar a los nominados. Hasta el momento, se han realizado dos audiencias. Toda la información sobre las actividades adelantadas por Elección Visible de Magistrados, sobre los candidatos y quienes hasta ahora han sido elegidos, así como el seguimiento a las audiencias públicas, se puede encontrar en www.eleccionvisible.com.

GRUPO DE INTERÉS SOBRE LA REFORMA POLÍTICA

El Grupo de Interés sobre la Reforma Política (GIREPO), compuesto por académicos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil como **Congreso Visible** y la Misión de Observación Electoral –MOE - entre otros, ha promovido múltiples actividades con el propósito de promover en el Congreso de la República la aprobación de una Reforma Política que contribuya al logro de los siguientes propósitos: profundizar el proceso de fortalecimiento y democratización de los partidos y movimientos políticos iniciado con la Reforma Política de 2003; establecer mecanismos efectivos para que los partidos y movimientos políticos que hayan avalado a candidatos con nexos con grupos armados ilegales asuman su responsabilidad política y sean objeto de sanciones por sus actuaciones pasadas y que garanticen la no repetición de estos hechos en el futuro; y diseñar mecanismos de financiación de las campañas electorales y de los partidos transparentes, equitativos y que impidan la injerencia de dineros provenientes de actividades ilegales.



Universidad de
los Andes