

**PROGRAMA CONGRESO VISIBLE**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**

**BOLETÍN EN LÍNEA No. 7**

Diciembre de 2008

**BALANCE LEGISLATIVO: LEGISLATURA 2008– 2009 periodo I**

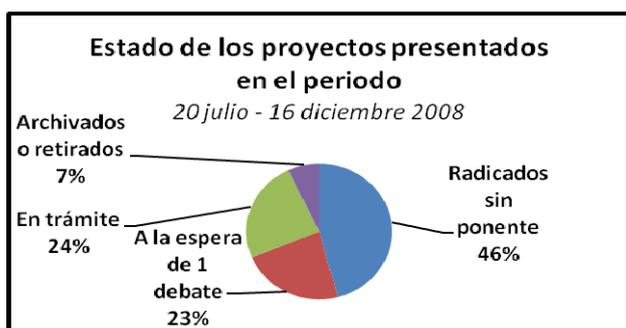
**I. ¿FUE EL CONGRESO REALMENTE IMPRODUCTIVO?**

Del 20 de julio hasta el 11 de diciembre, a pocos días del fin del primer periodo de la legislatura, en el Congreso fueron radicados 410 proyectos, 46 más que en el mismo periodo de tiempo hace un año y 284 más que en los primeros seis meses de 2008. Cifras como estas han sido usadas por diferentes congresistas para defender la gestión parlamentaria del periodo y para desvirtuar las críticas por improductividad que le han llovido a esta Corporación en los últimos meses.

De hecho, así como en años anteriores el término “parapolítica” fue el más utilizado para referirse al Congreso, el periodo legislativo que está a punto de terminar se ha caracterizado por el aparente consenso acerca de la ineficacia parlamentario. Medios de comunicación, analistas, algunos partidos y el mismo Gobierno, han criticado reiteradamente el estancamiento de la agenda legislativa, el ausentismo parlamentario e incluso la existencia de una “operación tortuga” al interior de la Corporación, aparentemente motivada tanto por ambiciones burocráticas como por la incertidumbre de una eventual segunda reelección presidencial.

Sin negar que el número de proyectos presentados en los últimos cinco meses es mayor que el de periodos anteriores, no es menos cierto que a menos de una semana para que el Congreso entre en receso el 69% de proyectos radicados desde el 20 de julio no han surtido trámite ni siquiera en primer debate, e incluso a muchos de ellos ni siquiera se les ha asignado ponente.

**Gráfico No 1: Estado de los proyectos radicados en el primer periodo de la legislatura 2008-2009**



Fuente: <http://cvisible.uniandes.edu.co>



Contenido:	
Balance legislativo	1
Actuación bancadas	4
Control político	9
Proyectos prioritarios	11
Reemplazos	16

Sobre este tema es necesario hacer una salvedad: muchos de los proyectos que el Congreso discutió en los últimos seis meses venían represados de la legislatura anterior, lo cual explica parcialmente por qué un porcentaje tan alto de iniciativas radicadas en el actual periodo aun están esperando iniciar su trámite.

De todas formas, no es difícil entender por qué en este periodo uno de los principales críticos de la gestión parlamentaria ha sido el Gobierno nacional y por qué precisamente desde Palacio provino la hipótesis de una “operación tortuga” en el Congreso; al fin y al cabo en Colombia es usual que el Ejecutivo, a pesar de presentar relativamente pocos proyectos, tiene una altísima efectividad sacando adelante su agenda legislativa, fenómeno que no ha sido tan marcado en este periodo.

**Gráfico No 2: Autores de los proyectos radicados en el primer periodo de la legislatura 2008-2009**



Fuente: <http://cvisible.uniandes.edu.co>

En los últimos cinco meses, los proyectos del Gobierno representaron el 13% del total de iniciativas radicadas. Sin embargo, hasta la fecha el 44% de los proyectos gubernamentales no había tenido ni siquiera primer debate, el 49% estaban en trámite y el 7% ya habían sido archivados o retirados, cifras preocupantes teniendo en cuenta que por esta época, hace un año, las estadísticas mostraban 30% de proyectos del Gobierno sin surtir primer debate, 62% en trámite y 8% archivados o retirados. Los proyectos de iniciativa legislativa, por su parte, mantuvieron los promedios tradicionales: 70% a la espera de debate, 23% en trámite y 7% archivados o retirados. Queda claro entonces que el verdaderamente afectado con el estancamiento de la agenda parlamentaria fue el Gobierno, al cual periodo tras periodo parece costarle más mantener aceitadas sus bancadas parlamentarias.

**¿En este periodo cambiaron las prioridades temáticas?**

Una de las cosas que ha caracterizado el trabajo legislativo a lo largo de este cuatrienio, ha sido el cambio en los ejes temáticos de los proyectos radicados. Los



**Universidad de los Andes**

proyectos de autoría parlamentaria, por ejemplo, pasaron de privilegiar los temas económicos y de conflicto armado durante la legislatura 2006-2007, a concentrarse en seguridad social y reformas a la justicia el año siguiente. Durante el primer periodo de la legislatura 2008-2009, los temas más recurrentes en los proyectos de autoría parlamentaria fueron seguridad social -13%- y los homenajes y celebraciones -12%-, seguidos por reformas al Código Penal -5%-, ordenamiento territorial -4%-, transporte -4%-, reformas al Congreso -3%-, entre otros.

El hecho que los homenajes y celebraciones sean el segundo tema más tratado por congresistas en sus proyectos, sin duda genera polémica. Por un lado, es claro que estas no son las iniciativas de mayor impacto ni las que apuntan a solucionar los problemas estructurales del país, y que en algunos casos son usados para pagar favores políticos o para *aceitar* la maquinaria electoral en municipios y regiones específicas. Sin embargo, también es cierto que muchos de estos proyectos son importantes para el desarrollo económico y la protección cultural de algunos municipios del país, asegurando incluso en algunas oportunidades importantes partidas presupuestarias. De allí que resulte interesante saber que del total de proyectos de homenajes y celebraciones radicados en el periodo, el 20% benefician a Antioquia, el 15% al Valle y el 10% a Huila. Departamentos como Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Santander, Putumayo, Cesar, Atlántico, Sucre y La Guajira también fueron objeto de este tipo de proyectos aunque en mucha menor medida.

Las prioridades temáticas del Gobierno, aunque en algo han variado, no presentan cambios tan significativos: el primer año del cuatrienio la mayoría de sus proyectos fueron sobre temas económicos y comerciales, el segundo sobre tratados internacionales y reformas a la justicia y en lo corrido de este tercer año se ha concentrado otra vez en tratados internacionales -26%- y reformas a la justicia -13%-, seguido de políticas económicas -9%- y agrarias -7%-, entre otros.



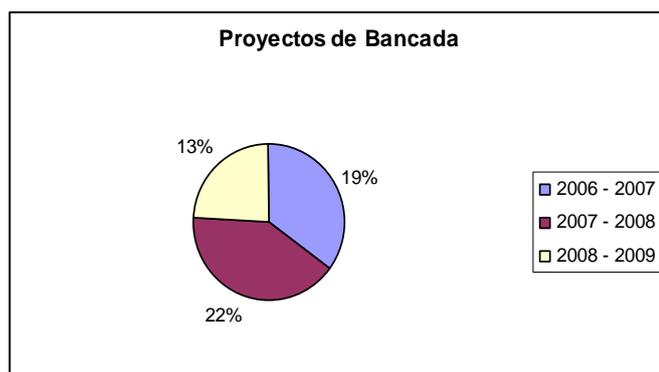
Universidad de  
los Andes

## II. RÉQUIEM POR LA LEY DE BANCADAS

La Ley de bancadas tenía como principal objetivo organizar y hacer más eficiente la labor del Congreso, para que partidos y movimientos políticos trabajaran de manera cohesionada y disciplinada. Después de dos años y medio de vigencia, la situación resulta preocupante no solo porque estos objetivos aun están lejos de cumplirse, sino porque además todo parece indicar que ha habido retrocesos en el tema.

Así, mientras en el primer año de actividades del actual Congreso el 19% de proyectos radicados fueron a título de bancada, y en el semestre anterior el 22%, entre julio 20 y diciembre 10 de 2008, los proyectos de autoría partidista tan sólo representaron el 13%. La situación se torna mucho más crítica si se tiene en cuenta que del total de proyectos presentados a nombre de bancada el 56% fueron presentados por los movimientos MIRA y Por el País que Soñamos, colectividades que suman tan solo cinco congresistas y a las que por lo tanto les resulta fácil ponerse de acuerdo.

**Porcentaje de proyectos presentados por las bancadas durante los primeros periodos de cada legislatura:**



Fuente: <http://cvisible.uniandes.edu.co>

En lo que va corrido de la legislatura todos los proyectos radicados por MIRA y el 12.24% de los del movimiento Por el País que Soñamos, fueron presentados como iniciativas de bancada. Para éste último, en el primer periodo 2007 – 2008 la cifra fue del 60%.

Si bien los proyectos presentados por MIRA tratan principalmente temas relacionados con la familia, varios son los asuntos tratados: salud, transporte, fuerza pública, infancia, entre otros. Por el País que Soñamos trabajó temas relativos al Código Penal especialmente, pero también otros relacionados con los asuntos financieros y el medio ambiente.



Universidad de los Andes

Examinando los intentos de los partidos de oposición por trabajar como colectivo en la radicación de proyectos, vemos que el Partido Liberal presentó a nombre de la bancada dos proyectos, uno de reforma a la Ley 5 o Reglamento del Congreso, y uno que regula la conversión de los clubes de fútbol profesionales en sociedades anónimas abiertas. Los temas presentados por los congresistas de este partido a título individual se centran en asuntos referentes a la salud, celebraciones, honores y monumentos; derechos fundamentales, pensiones, cesantías y contenidos salariales, reformas al Código Penal y proyectos de protección a la infancia.

El Polo Democrático Alternativo únicamente respaldó como bancada el proyecto radicado por todos los voceros de las bancadas con presencia en la Cámara de Representantes para establecer la cadena perpetua a violadores de niños. Sin embargo, a título individual, los congresistas del Polo presentaron proyectos relacionados con temas laborales y sindicales, pensiones y cesantías, presupuesto, regalías y tributario, reformas al legislativo y proyectos de ley de celebraciones, honores o monumentos.

A su vez, mientras en la coalición de Gobierno el Partido de la U presentó 6 iniciativas como bancada en temas diversos como reformas al Estado y a la Rama Legislativa, pensiones y seguridad privada, Cambio Radical presentó 8 proyectos en conjunto. Tres de ellos de reforma constitucional: obligatoriedad de estudio de la Historia de Colombia, sistema de repartición de curules en cuerpos colegiados y reforma al Sistema General de participaciones; así como el que reglamenta los corregimientos departamentales, el que exalta la memoria de José Fernando Castro, protección a los animales, a los ecosistemas forestales y además, suscribió el proyecto de cadena perpetua abusadores niños.

El Partido Conservador, Convergencia Ciudadana, Colombia Viva y Alas Equipo Colombia únicamente presentaron un proyecto a nombre de la respectiva bancada:

Partido o movimiento político	Nombre del Proyecto
Partido Conservador	Modificaciones a la Ley 100 de 1993, en relación con los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud de los Pensionados y se crea la pensión familiar
Convergencia Ciudadana	Cadena perpetua abusadores niños
Colombia Viva	Código de policía. Control prostitución y expresiones públicas de población
Alas Equipo Colombia	Cadena perpetua abusadores niños



Universidad de los Andes

Colombia Democrática ha actuado de manera cohesionada al momento de radicar 3 proyectos relacionados con la protección a la niñez y el código de comercio.

Los proyectos de autoría individual del Partido Conservador se centraron en celebraciones, honores y monumentos, reformas al Código Penal, al ordenamiento territorial, entre otros. Los miembros de Convergencia Ciudadana centraron sus proyectos en temas de celebraciones, honores y monumentos y reglamentación de profesiones, entre otros.

La gestión de movimientos uninominales como MORAL, el Movimiento de Integración Regional, Huila Nuevo Liberalismo y el Partido de Acción Social resulta difícil de identificar en la medida en que los congresistas electos por estas colectividades han adherido a bancadas más grandes, pero sin hacer explícito tal cambio ni hacer pública su gestión al interior de su “nuevo” partido.

Lo anterior permite afirmar que en lo corrido del cuatrienio 2006 – 2010 la actuación de los partidos como bancada en lugar de consolidarse ha disminuido, o en otras palabras, que la actuación de los congresistas a título individual sigue primando en la actividad legislativa.

Veamos algunos ejemplos concretos de lo que pasó en el último período legislativo. En términos generales, ausencia y división podrían ser las palabras para describir algunas de las actuaciones de las bancadas durante el primer periodo de la legislatura 2008- 2009. Es innegable que la coyuntura actual, marcada por la incertidumbre de una segunda reelección, ha marcado el juego político en el Legislativo.

Precisamente, el proyecto de ley para aprobar el referendo reeleccionista llevó a que aumentara la tensión dentro de Cambio Radical. Por un lado, la mayoría de la bancada apoya su aprobación siempre y cuando la posibilidad de reelección sea mediata, es decir en 2014, ya que de lo contrario afectaría la aspiración del líder del Partido, Germán Vargas Lleras. Sin embargo, los Representantes Tarquino Pacheco y Roy Barreras demostraron interés en la posibilidad de mantener abierto el camino para una reelección inmediata cuando cuestionaron la posición de su bancada.

Asimismo, la iniciativa popular del referendo sigue causando estragos entre la coalición. Las diferencias entre el Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, y el hasta hace poco secretario general del Partido de la U, Luís Guillermo Giraldo se han originado en este tema. A su vez, los representantes a la Cámara por Nariño y Putumayo, Miriam Paredes y Orlando Guerra, decidieron votar negativamente por el proyecto de referendo, a pesar de que el Partido Conservador, al cual pertenecen es uno de sus principales promotores. El argumento de Paredes y Guerra, basado en que sus electores están en desacuerdo con las decisiones del Gobierno frente al fenómeno DMG, demues-



Universidad de  
los Andes

tra una vez más que los intereses regionales se anteponen a los de partido, inclusive en decisiones determinantes para la democracia.

De esta manera, queda el interrogante de si al Gobierno se le está saliendo de las manos la posibilidad de lograr que el Congreso apruebe su agenda, por cuenta de un proyecto de reelección que cada día se ve más inconveniente para el país y para su propio mandato.

Por otro lado, a pesar del interés del Ejecutivo en que se apruebe el proyecto de Reforma Política, y del consenso entre las bancadas de la coalición, la nueva posición de Cambio Radical se convirtió en una dificultad más para la iniciativa. Así, cuando el tiempo para sesionar se agota rápidamente, propusieron la creación de una subcomisión de conciliación con el fin de esclarecer algunos temas con los que la oposición se encuentra en desacuerdo. Sin embargo, si bien es fundamental que una reforma constitucional cuente con el consenso de las principales fuerzas políticas, es claro que la propuesta de Cambio, acogida por los liberales y el Polo, sería el detonante del hundimiento de la Reforma Política ya que el tiempo para su aprobación era apenas justo.

Por si fuera poco, es preocupante que el apetito burocrático de los partidos de la coalición se hubiera convertido en un obstáculo para avanzar en la represada agenda legislativa. En vez de que los costos de transacción del juego político sean pequeños, teniendo en cuenta que la mayoría del Congreso es uribista, en el Congreso de la República estos costos se incrementan porque algunos congresistas parecen utilizar el cumplimiento de sus deberes constitucionales, como mecanismo de chantaje burocrático.

A pesar de la indisciplina y los evidentes signos de división en las bancadas de la coalición de gobierno, también cabe destacar que esta se unió para votar en contra de la moción de censura contra el Ministro de la Protección Social, Diego Palacio. Por su parte, el Partido Liberal se mantuvo unido en relación con la decisión de vetar al Ministro Valencia por el escándalo de su hermano, y en el apoyo al Senador Gustavo Petro cuando se conoció que sus actividades eran interceptadas por el DAS.

No obstante, al interior del Polo Democrático Alternativo y del Partido Liberal la decisión mayoritaria de ausentarse de los debates del proyecto de Reforma Política y de Reforma a la Justicia mientras su promotor fuera el Ministro Valencia (dada la situación jurídica de su hermano), fue motivo de división. Los parlamentarios Camilo Sánchez, del Partido Liberal, y Parmenio Cuellar, del PDA, argumentaron que debían participar de las discusiones para no facilitar el camino



Universidad de  
los Andes

al Gobierno y porque de lo contrario irían en detrimento de la democracia. Algo similar ocurrió con motivo de la elección del nuevo Procurador General de la Nación, en la cual el Polo Democrático no actuó de manera unificada ni coherente. En primer lugar, los senadores Jorge Enrique Robledo, Gloria Inés Ramírez y Luís Carlos Avellaneda votaron en blanco cuando los demás miembros de la bancada lo hicieron por el actual Procurador Alejandro Ordóñez. Y en segundo lugar, si bien el partido dejó en libertad a sus congresistas, esta elección no es un tema que amerite votaciones indistintas dentro de una misma colectividad.

Estas divisiones al interior de las bancadas gobiernistas y de oposición, y la ausencia de estas últimas en debates de gran trascendencia como la Reforma Política son una señal de que llegando al final del cuatrienio las organizaciones partidistas se han comenzado a fragmentar en vez de fortalecerse, y esto no contribuye a recuperar la credibilidad y confianza hacia los partidos políticos.

Si bien la ley de bancadas conservó las facultades individuales de los congresistas, de modo que tanto las bancadas como los parlamentarios tienen los mismos derechos en términos de iniciativa legislativa, lo deseable sería que cada vez más dicha ley se institucionalizara tanto al interior de los partidos políticos, como del Congreso. Esto con el fin de que de manera organizada y respondiendo a directrices programáticas de las colectividades, los proyectos presentados a discusión en el Congreso ya tuvieran un respaldo previo dentro de cada partido.

El desafío es entonces, institucionalizar y hacer pública la acción de las bancadas en los partidos y movimientos políticos y en el Congreso. Por un lado, poco o nada se conoce de las reuniones mensuales de bancada que estipula la Ley. Las actas no son de dominio público y la mayoría de informes de gestión de las bancadas son meras recopilaciones de la actividad individual de sus miembros, más no de los proyectos radicados como colectividad, lo que dificulta la labor de seguimiento y control a la actividad partidaria en el Congreso. Y por otro lado, el Congreso de la República continúa privilegiando en sus documentos oficiales la gestión legislativa individual sobre la colectiva, y en muchas ocasiones las mismas Secretarías de esta Corporación no registran claramente cuándo un proyecto fue presentado por individuos y cuándo por bancadas.

Esto evidencia la necesidad de adecuar el Reglamento del Congreso a la Ley de Bancadas. Además, se requiere un mayor esfuerzo y voluntad política por parte de las bancadas y los partidos por trabajar guiados por un programa partidista claro, de manera que la coyuntura política, a la que debe responder permanentemente un congresista, no ahogue la disciplina y coherencia programática que debe existir al interior de los mismos.



Universidad de  
los Andes

### III. LA ECONOMÍA SIGUE SIENDO PRIORIDAD EN CONTROL POLÍTICO

Por tercer periodo parlamentario consecutivo, la economía nacional fue el tema que en mayor medida motivó la citación de ministros al Congreso. De hecho, el 13% del total de debates de control político realizado en los últimos seis meses tuvo como citado al ministro de Hacienda, Oscar Iván Zuluaga, seguido por Fabio Valencia, ministro de Interior, y Juan Lozano, ministro de Vivienda y Medio Ambiente -9%-.



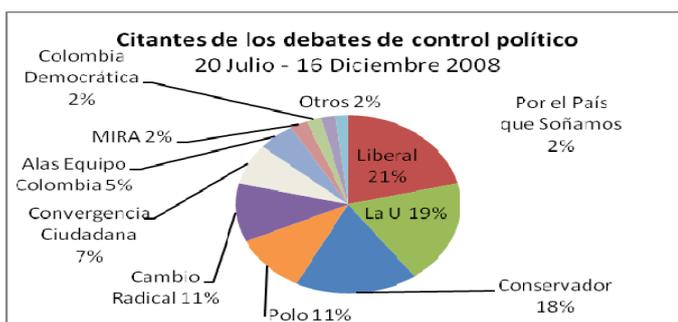
Fuente: <http://cvisible.uniandes.edu.co>

Pirámides, crisis financiera y el decreto de emergencia económica, provocaron en los últimos meses del año una avalancha de citaciones en cuestiones económicas que terminaron por inclinar la balanza a favor de estos temas, en una legislatura que parecía destacarse por los debates de control políticos sobre conflicto y seguridad, tales como los falsos positivos, soldados secuestrados, infiltrados de grupos ilegales en las universidades y evaluación de la seguridad en los municipios de Colombia, en especial Bogotá y Medellín.

Aunque suene paradójico, los partidos uribistas han sido los más activos citando a los ministros de Gobierno para que expliquen su gestión. De hecho, el 55% del total de citaciones hechas a lo largo del periodo legislativo que termina fueron promovidas por bancadas de la coalición de gobierno, frente al 32% de los partidos de oposición y el 13% de partidos o movimientos independientes:



Universidad de los Andes



Fuente: <http://cvisible.uniandes.edu.co>

Si bien estas cifras han sido interpretadas por algunos como indicadores de las tensas relaciones entre el Gobierno y sus bancadas parlamentarias, lo cierto es que no todos los debates de control político sirven como una herramienta para desprestigiar y poner contra las cuerdas al Ejecutivo; en ocasiones tiene fines informativos o incluso sirve para exaltar el trabajo de un Ministerio en particular. De hecho, a lo largo del cuatrienio la prevalencia de control político promovido por el uribismo ha sido la constante. Políticas de seguridad, violencia en las universidades públicas, incremento de la inseguridad en ciudades como Bogotá y Medellín, narcotráfico, políticas fiscales, violencia contra menores y el futuro de la Nueva EPS, fueron los debates más recurrentes de la coalición de gobierno a lo largo del periodo.

Aunque las bancadas uribistas, sumadas, fueron las más activas citando funcionarios del Gobierno, en términos individuales el Partido Liberal fue el que más aprovechó esta función parlamentaria, siendo citante del 21% de los debates durante el periodo. Reformas a la justicia, vivienda, política financiera, minas y energía, fueron los temas priorizados por esta colectividad en su labor de control político. El otro partido de oposición, el Polo Democrático Alternativo, promovió el 11% de las citaciones así como la fallida moción de censura contra el ministro de Protección Social, Diego Palacios. Políticas de desempleo, justicia y paz, régimen de salud y pensional, así como política agraria fueron algunos de las temáticas promovidas por esta bancada.

Lograr que el Congreso de la República y los partidos políticos adapten su gestión a la Ley de Bancadas, ha sido difícil, porque va en contravía de la práctica política imperante hasta su aprobación, y aún hoy en día, que favorecía las actuaciones de los individuos sobre las de las bancadas. Pero además, porque los partidos políticos no han terminado de reglamentar su funcionamiento, ni las sanciones a sus miembros, ni el nombramiento de sus voceros. Si bien la ley es mucho más precisa en lo que respecta al funcionamiento de las bancadas en los debates y citaciones que en la actividad legislativa, el camino por recorrer es bastante largo. A esto se suma que el propio Congreso aún no tiene claridad sobre cómo y cuando registrar en sus documentos oficiales (gacetas y actas) las actuaciones de las bancadas y las de los congresistas.



Universidad de los Andes

#### IV. ¿QUÉ PASÓ CON LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA AGENDA LEGISLATIVA?

Desde el inicio del segundo periodo de la legislatura, el país tenía la certeza de que por lo menos cinco proyectos serían prioritarios dentro de la agenda legislativa del Congreso, bien porque intentaban responder directamente a los problemas y necesidades apremiantes del país - Reforma Política y Ley de Víctimas-, por ser de especial interés para el Gobierno nacional - Reforma a la Justicia y el referendo reeleccionista-, o bien por ser temas sumamente polémicos y coyunturales que motivaron una amplia movilización ciudadana -tal como las iniciativas para establecer la cadena perpetua para violadores de menores-.

¿Qué ha pasado con estos proyectos? ¿Qué tanto influyeron en la agenda parlamentaria del periodo?

##### **Reforma Política: Jaque a la legitimidad de los partidos**

Por segundo periodo consecutivo, la discusión en torno a la reforma política fue uno de los principales temas de la agenda legislativa. Contrario a la reforma tramitada el semestre anterior, la cual, aun siendo iniciativa gubernamental fue archivada por presión del mismo Ejecutivo para evitar perder sus mayorías parlamentarias, el actual proyecto goza del respaldo de un sector importante del uribismo. Su articulado, sin embargo, es mucho más débil que el de la reforma anterior, ya que no establece sanciones claras para los partidos políticos cuyos miembros sean investigados judicialmente por vínculos con grupos ilegales, tema que desde un inicio se planteó como la columna vertebral y razón de ser de la reforma.

La “operación tortuga” que se vivió en el Legislativo a mediados del periodo, y que llevó a muchos sectores a dudar sobre el futuro del proyecto, logró mantener en vilo su aprobación cuando se encontraba próxima al cuarto de sus ocho debates, por haber sido aplazada y dilatada en múltiples ocasiones. Dos razones explican esta aparente falta de interés en discutir la Reforma: por un lado, el descontento de las bancadas de oposición, las cuales consideraban el proyecto como un *saludo a la bandera* precisamente por no incluir sanciones a los partidos y por haber ignorado las recomendaciones de la Comisión de Ajuste Institucional y de sectores de la sociedad civil y la academia para solucionar las causas estructurales que ocasionaron todo el fenómeno de la parapolítica. El otro factor que dilató las discusiones de la Reforma fue la indisciplina de las bancadas gobiernistas, las cuales en muchos de los debates e incluso Audiencias Públicas brillaron por su ausencia, lo que incluso generó denuncias desde el mismo Gobierno por la supuesta ambición burocrática de algunos parlamentarios, que algunos calificaron como una repetición de la “yidispolítica”.



Universidad de  
los Andes

A pesar de la imperiosa necesidad de aprobar una reforma política efectiva que sirva como herramienta para blindar a los partidos políticos de la influencia de los grupos armados, es claro que la aprobación del actual proyecto no ayudará a menguar la crisis política. De hecho, su aprobación implicaría un retroceso en aspectos claves para el correcto desempeño político y electoral del país, ya que en el texto se tiene contemplada la exclusión de los movimientos significativos de ciudadanos de la financiación parcial del Estado a través del sistema de reposición de votos, la autorización a los congresistas de cambiarse de partido político seis meses antes de las elecciones sin incurrir en doble militancia regresando a la errónea práctica del transfuguismo, la negativa a establecer cuotas mínimas y máximas para la participación política de hombres y mujeres, entre otros asuntos.

### **Ley de Víctimas: del consenso poco o nada queda**

No es común que un grupo de congresistas y mucho menos una bancada parlamentaria presionen para que un proyecto de su propia autoría sea archivado. Sin embargo, esto fue precisamente lo que ocurrió durante el segundo periodo de la legislatura con la bancada Liberal y el proyecto de Ley de Víctimas, iniciativa que busca la protección y reparación integral de las víctimas de las violencias en el país. Este proyecto, aprobado en su tercer debate el pasado 12 de noviembre, comenzó su trámite generando mucha expectativa en el país y especialmente entre las asociaciones de víctimas. Y no era para menos, teniendo en cuenta que su texto fue concertado entre organizaciones, víctimas y varios congresistas, que contó con la asesoría de las Naciones Unidas y que pese a los reparos iniciales del Gobierno se alcanzó un acuerdo con éste para aprobarlo modificando 22 de los 124 artículos originales.

El optimismo llegó a su fin durante el primer periodo de la legislatura 2008-2009, cuando el Ejecutivo, argumentando inconveniencia económica y negando categóricamente la existencia de crímenes de Estado, impuso sus mayorías parlamentarias para modificar sustancialmente el articulado del proyecto, estableciendo, entre otras cosas, un tiempo límite de 2 años para que las víctimas pudieran registrarse ante el Estado, una serie de requisitos legales y administrativos –violatorios de convenciones internacionales según algunos- para que los ciudadanos probaran su condición de víctimas, y la necesidad de sentencia judicial para poder ser declarado víctima de crímenes de agentes del Estado. Estos cambios en la columna vertebral del proyecto generaron fuertes críticas desde la comunidad internacional, sectores de la ciudadanía y el mismo Congreso, principalmente desde las bancadas Liberales y del PDA, así como de algunos sectores minoritarios del uribismo. Ante la negativa del Gobierno de echar para atrás estas modificaciones, las bancadas de oposición, actuando de forma disciplinada, solicitaron el archivo de la iniciativa pensando en volverla a presentar en marzo de 2009.



**Universidad de  
los Andes**

Para el 10 de diciembre se tenía prevista la realización del cuarto debate de este proyecto, en esta ocasión en la plenaria de la Cámara de Representantes, debate en el que el Liberalismo y el PDA insistirán en el retiro del proyecto, pero en el que todo parece indicar que la coalición de gobierno, con 93 miembros, se impondrá nuevamente.

### **Reforma a la Justicia: el gran fracaso del Gobierno**

Para el Gobierno, y en particular para el recientemente posesionado Ministro del Interior y de Justicia, el proyecto de Reforma a la Justicia comenzó siendo la punta de lanza de su agenda legislativa para el periodo, pero terminó siendo, en poco menos de tres meses, su principal fracaso, al tener que retirarlo incluso antes de surtir primer debate.

Desde un inicio, tanto el Ejecutivo como la opinión pública eran conscientes que el éxito o fracaso del proyecto dependería en gran medida de la coyuntura marcada por la paraparlítica, tema que de hecho se convirtió en el primer escollo a superar. Entre julio y octubre, un alto número de congresistas investigados por paraparlítica, así como reemplazos de estos parlamentarios, públicamente expresaron su intención de declararse impedidos para votar la Reforma, ya que figuras como la doble instancia para juzgar congresistas, tenían implicaciones directas sobre su posible permanencia en la curul. Si bien el Ejecutivo intentó desestimar estos argumentos e hizo un llamado a su coalición a ignorar el régimen de inhabilidades, el Gobierno nunca tuvo la certeza de alcanzar las mayorías y prefirió dilatar su trámite.

La oposición de la Rama Judicial fue el segundo obstáculo del proyecto. Desde las Altas Cortes le llovieron críticas al Gobierno, no solo por no concertar debidamente el texto, sino por lo consideraban un reacomodo de poderes judiciales que en lugar de intentar recuperar el equilibrio de poderes perdido con la primera reelección presidencial, parecía ahondar el desequilibrio institucional. Sin embargo, el golpe de gracia a la Reforma fue la detención contra Guillermo Valencia Cossio, hermano del Ministro de Interior y Justicia y autor del proyecto, Fabio Valencia Cossio, por borrar evidencias judiciales contra un jefe paramilitar desde su cargo como Director de Fiscalías de Medellín. Este escándalo no solo generó una avalancha de peticiones pidiendo la cabeza del Ministro, sino que le hizo perder legitimidad al proyecto de Reforma a la Justicia e incluso ocasionó que las bancadas Liberal, del Polo Democrático, e incluso algunos sectores uribistas, amenazaran con no discutir la iniciativa.

### **Referendo reeleccionista: ni avanzó ni dejó avanzar**

Lo que se temía que ocurriría, efectivamente ocurrió: el proyecto de referendo para una segunda reelección presidencial, paralizó en gran medida la agenda legislativa del periodo. Lo que no se esperaba era que en dicha parálisis se viera afectado el mismo



Universidad de  
los Andes

referendo, el cual, a pesar de estar respaldado por una parte significativa de la maquinaria uribista, más de cinco millones de firmas y tener mensaje de urgencia, tan sólo ha podido surtir primer debate después de haber sido aplazado en más de cuatro ocasiones.

Las innegables ambiciones presidenciales de muchos de los escuderos del Gobierno y líderes de sus bancadas parlamentarias, tales como el ex senador Germán Vargas Lleras (Cambio Radical), el ex ministro Carlos Holguín (Partido Conservador), la senadora Marta Lucía Ramírez (Partido de la U) y el mismo Ministro de Defensa Juan Manuel Santos; así como los contradictorios mensajes que sobre el referendo salen de Palacio —el 10 de septiembre, horas después de radicado el referendo, el Presidente sugirió dejarlo de lado en la agenda parlamentaria, para que tan sólo dos meses después el Ministro de Interior, Fabio Valencia Cossio, le pidiera al Congreso avanzar en el proyecto y no dejarlo hundir—, explican en parte la lentitud en el trámite del referendo.

Claro que los mismos promotores del referendo se han encargado de ponerle los mayores palos en la rueda a su propia iniciativa, primero al redactar la pregunta del referendo de tal forma que el Presidente Uribe tan sólo podría presentarse como candidato en 2014, y después presentando incompletos y sospechosos balances contables de la campaña de recolección de firmas en los que no están justificados cerca de \$1.900 millones, situación que obligó a aplazar algunos debates mientras las cuentas eran revisadas por la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral. Sin haberse aclarado tales hechos, resulta sumamente irresponsable la posición de Palacio de pretender apresurar el trámite de la iniciativa al punto de llamarle la atención al Presidente de la Cámara de Representantes, Germán Varón, por agendar el segundo debate del proyecto para el mes de marzo.

Este panorama hace que el futuro del referendo sea incierto. Lo que desde ya si puede predecirse es que el próximo periodo legislativo que comenzará el 16 de marzo de 2009, también se verá trastocado por tan polémica y desafortunada iniciativa que, de ser aprobada, profundizará algún más el desequilibrio de poderes que dejó la primera reforma del “artículo”.

### **Cadena perpetua a violadores: cero y van siete intentos**

A lo largo del periodo, el país estuvo pendiente de la suerte de tres iniciativas que, motivadas por las alarmantes cifras de maltrato contra menores y el asesinato de un bebé en el municipio de Chía con la complicidad de su padre, intentaban implantar la cadena perpetua para los asesinos y violadores de menores. Si bien la más visible de estas propuestas aun se encuentra en etapa de recolección de firmas para ser presentada al Congreso como proyecto de iniciativa popular, dos proyectos de ley sobre el tema tuvieron cabida en la agenda parlamentaria del periodo.



**Universidad de  
los Andes**

El primero de ellos -PAL 01/08-, de autoría legislativa, fue archivado el pasado 22 de octubre en su primer debate en la Comisión Primera de Senado, imponiéndose el argumento según el cual la implantación de la prisión perpetua no es una política adecuada de prevención y resultaría mejor aplicar con rigor las penas establecidas en la ya aprobada Ley de Infancia. Estos argumentos fueron defendidos tanto por miembros de las bancadas de oposición -los Liberales Héctor Elí Rojas, Jesús Ignacio García, Juan Fernando Cristo y Luís Fernando Velasco, así como el senador del Polo Democrático Parmenio Cuellar- como por miembros de la coalición de gobierno -los senadores Gina Parody y Armando Benedetti del Partido de la U, y Alfonso Valdivieso de Cambio Radical-. Los únicos que apoyaron el proyecto para aplicar esta sanción penal fueron los senadores Juan Carlos Vélez y Jorge Visbal -Partido de la U- y Elsa Gladys Cifuentes -Cambio Radical-.

Paralelo a este proyecto, se radicó en la Cámara de Representantes el proyecto de reforma constitucional 163/08, que además de instaurar la cadena perpetua contra el abuso sexual de niños, buscaba ampliar las penas por la inasistencia alimentaria y trata de personas. Aunque el proyecto contaba con el respaldo de por lo menos 50 representantes de todas las bancadas, no fue debatido y por no cumplir los tiempos reglamentarios quedó archivado el pasado 3 de diciembre.

Con este han sido seis los intentos durante el cuatrienio por implantar este tipo de penas.



Universidad de  
los Andes

## V. REEMPLAZOS DEL CUATRIENIO:

### Procesos penales y disciplinarios

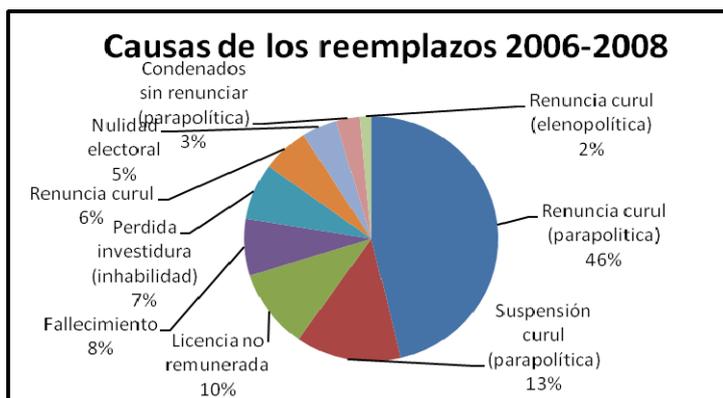
#### CAUSANTES DEL 71% DE REEMPLAZOS EN EL CUATRIENIO

La reciente muerte del Senador José Gonzalo Gutiérrez (Colombia Democrática), se sumó a otras cuatro ocurridas durante el actual cuatrienio. Estas fueron las de los senadores Mario Londoño (Cambio Radical) y Luís Guillermo Vélez (Partido de la U), y las de los representantes Fernando Castro (Cambio Radical) y Sandra Ceballos (Partido de la U).

Estos congresistas fueron reemplazados de manera definitiva, lo que sin duda la ciudadanía entiende y justifica. Lo que resulta difícil de explicar es por qué a dos años y medios de haberse posesionado el actual Congreso, 51 congresistas han sido reemplazados de manera definitiva y 16 temporalmente.

¿Qué puede estar ocurriendo en el país para que el 25% de sus congresistas hayan abandonado la curul, la mayoría de ellos de forma permanente? La respuesta no resulta nada halagadora para la ya de por sí deteriorada imagen del Congreso, porque los casos de ilegalidad y corrupción son los principales causantes de esta situación. De hecho, más de la mitad del total de reemplazos del cuatrienio han sido consecuencia de procesos judiciales o disciplinarios en contra de parlamentarios, bien sea por sus presuntos vínculos con grupos armados ilegales (64%) o por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades (7%). Dicho de otra forma, el 71% de suplencias responden precisamente a casos de actuaciones ilegales por parte de congresistas.

**Gráfico No. 1: Causas de los reemplazos en lo corrido del cuatrienio**



Fuente: <http://cvisible.uniandes.edu.co>



Universidad de los Andes

La parapolítica, como era de esperarse, ha sido la principal catalizadora de esta situación, ocasionando tanto la mayoría de reemplazos temporales como definitivos. Así, de 16 congresistas que han dejado el cargo temporalmente, 56% lo hicieron después de que se les suspendieran sus curules para responder ante la justicia por este proceso judicial. Del mismo modo, de los 51 parlamentarios que dejaron la curul de forma permanente, 65% renunciaron o fueron condenados por parapolítica (para ver la lista completa de reemplazos y fechas de los mismos, consultar la página <http://cvisible.uniandes.edu.co>). Los más preocupados con esta situación deben ser los electores de los partidos de la coalición de Gobierno. Al fin y al cabo, el 44% de suspensiones de curules fueron protagonizados por parlamentarios de estas colectividades, así como el 55% del total de renunciaciones, esto último como una estrategia para dilatar la decisión de la justicia, obligando a que sus casos pasaran de la Corte Suprema de Justicia a la Fiscalía.

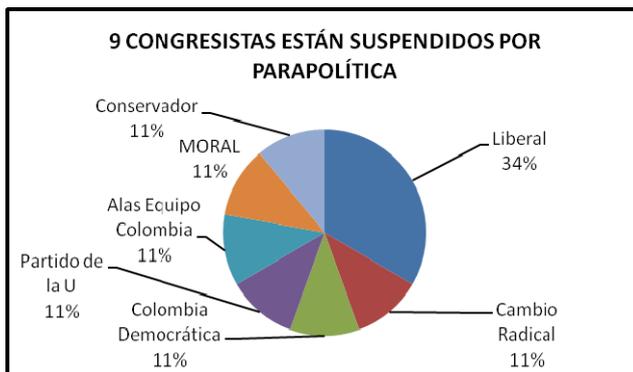


**Gráfico No. 2: Partidos de los congresistas que renunciaron a su curul por parapolítica**



Fuente: <http://cvisible.uniandes.edu.co>

**Gráfico No. 3: Partidos de los congresistas que tienen la curul suspendida por parapolítica**



Fuente: <http://cvisible.uniandes.edu.co>



Universidad de los Andes

Esta situación evidencia la urgencia de aprobar en el Congreso una reforma que castigue con la pérdida de curules a los partidos que avalen congresistas vinculados a grupos ilegales y frene el carrusel de reemplazos. Mientras las mayorías parlamentarias y el mismo Gobierno nacional no tengan la voluntad política para hacerlo y no dejen de torpedear los esfuerzos en el tema, casos aberrantes como los de Colombia Viva y Colombia Democrática, -por nombrar sólo los dos más representativos- se seguirán repitiendo. La primera de estas colectividades, a pesar de tener al ex Senador Dieb Maloof detenido por parapolítica, ha podido seguir reemplazándolo indefinidamente hasta el punto que hoy dicha curul ha sido ocupada por cuatro personas más: Vicente Blel y Jairo Castro, también detenidos por parapolítica, Jairo Gómez, investigado por estafa y fraude procesal, y Víctor Velásquez, actual titular de la curul y quien en 2006 obtuvo tan sólo 9.283 votos preferentes.

Colombia Democrática, por su parte, tiene a la totalidad de sus tres senadores procesados por parapolítica: Álvaro García, actualmente detenido; Miguel de la Espriella, quien ya aceptó los cargos y está a la espera de condena; y Mario Uribe, actualmente investigado. Adicionalmente, Ricardo Elcure, quien reemplazó a Uribe al momento de su renuncia, fue detenido el pasado 28 de abril vinculado también a este proceso. Al partido, sin embargo, con la actual legislación no se le puede aplicar ningún tipo de sanción.

La parapolítica, sin embargo, no fue el único proceso judicial que cambió la composición del Congreso. De hecho, el periodo legislativo que termina deja una situación sin precedentes en el país: la primera renuncia de un congresista dentro del proceso por la llamada *elenopolítica*. El parlamentario involucrado es José Vicente Lozano (Convergencia Ciudadana), ex Representante a la Cámara por Arauca, quien desde abril de 2008 es investigado por sus presuntos vínculos con el Ejército de Liberación Nacional – ELN-.

Violaciones al régimen de inhabilidades y celebración indebida de contratos, es el otro tema disciplinario que ha ampliado el número de suplencias en el cuatrienio. Cinco parlamentarios han perdido su investidura y han sido reemplazados por estos hechos: el ex Senador Iván Díaz (Partido Conservador), y los ex representantes Ricardo Chajín (Alas Equipo Colombia), Juan Gabriel Díaz (Convergencia Ciudadana), Jairo Díaz (Partido Conservador) y Luis Perea (Partido Liberal). Como se observa, frente a estas decisiones son también las bancadas uribistas las que más explicaciones tienen que darles a sus electores, en la medida que el 60% de congresistas sancionados por violación al régimen de inhabilidades hacen parte de movimientos de esta coalición.

Estas cifras, si bien resultan ser un eslabón más en la cadena de hechos que minan la credibilidad del Congreso y ponen en tela de juicio su legitimidad, al mismo tiempo reflejan la utilidad y funcionalidad de la pérdida de investidura, figura disciplinaria creada



Universidad de  
los Andes

a partir de la Constitución de 1991 y que en los últimos 17 años ha permitido sancionar a 28 legisladores, aun a pesar de los diversos intentos desde el mismo Congreso por limitarla.

Las licencias no remuneradas, mecanismo con el cual los congresistas pueden ser reemplazados temporalmente para cumplir con su gestión legislativa por fuera del recinto del Congreso o por razones de fuerza mayor, han sido la tercera causa de los reemplazos en este cuatrienio (10%). Ocho congresistas han pedido este tipo de licencias, número muy bajo teniendo en cuenta que en los primeros dos años y medio del cuatrienio 2002-2006 esta cifra fue de 116. Lo que no ha cambiado de un cuatrienio a otro es la poca información que tiene la ciudadanía sobre las razones por las cuales a los parlamentarios se les dan estas licencias. De hecho, los documentos oficiales del Congreso sólo dan razón de las causas específicas de tres de ellos: el Senador del PDA, Jorge Robledo, por razones de salud, y el hoy ex Senador Germán Vargas, para adelantar estudios en el exterior. En los casos de los representantes Rodrigo Roncallo de Apertura Liberal -2 meses de licencia-; Jesús Ortega de Cambio Radical -4 meses de licencia, Miriam Paredes del Partido Conservador -3 meses de licencia- Heriberto Sanabria del Partido Conservador -3 meses de licencia-, Emilio Ángel del Partido Liberal -4 meses de licencia- y Odín Sánchez del Partido de la U -6 meses de licencia-, no se conocen las razones para abandonar temporalmente sus curules.

Estos datos son muy preocupantes y ponen de manifiesto la urgente necesidad de que el Congreso apruebe una reforma política que contemple sanciones y obligue a los partidos y movimientos políticos a asumir responsabilidades políticas frente a sus electores por el comportamiento de sus miembros. Seguir dilatando una reforma que confronte estos temas es hacerle el juego a la crisis de legitimidad del Congreso.



Universidad de  
los Andes