

¿Qué se está observando?

Contenido	2 • 3	Referendo
	4 • 5	Comportamiento partidista
	6 • 7	Temas de los proyectos
	8 • 9	La reforma política
	12 • 13	No todo CV
	14 • 15	Balance de la actividad legislativa
	16 • 17	Código Penal Desaparición forzada
	18 • 19	Ley de Orden Público Ley de Cuotas



Congreso Visible es un proyecto del Departamento de Ciencia Política y el Centro de Investigaciones Sociojurídicas -CIJUS- de la Universidad de Los Andes que busca acercar la ciudadanía al Congreso de la República mediante un proceso de seguimiento y de divulgación de la actividad legislativa. Cuenta con el apoyo de diversos medios de comunicación, gremios y fundaciones nacionales y no está vinculado a ningún partido o movimiento político.

Congreso Visible es consciente de la gravedad de los hechos denunciados en las últimas semanas sobre corrupción en el Congreso. A pesar de que en esta entrega del Boletín no se discutirá a fondo este tema, CV considera importante hacer un planteamiento respecto a las posibles causas y soluciones al problema.

Congreso Visible considera que todos estos hechos son un reflejo de la profunda crisis de la política, de la forma de hacer política y de acceder al poder. No es solo un problema del Congreso de la República, sino también del Ejecutivo, de los dirigentes políticos y de los ciudadanos que piensan que sus deberes y sus derechos se limitan a depositar un voto. En últimas, es un problema de quienes se niegan a aceptar que la responsabilidad política es, ante todo, una responsabilidad pública y que ésta no se agota en el marco de la legalidad.

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en dar a conocer estas irregularidades. Pero la velocidad de los acontecimientos generalmente los lleva a informar sobre los hechos más sobresalientes, sobre el día tras día, y no les permite profundizar en las causas de los problemas o plantear soluciones.

En esta tarea está comprometido el proyecto **Congreso Visible**. Nuestro propósito fundamental es propiciar la formación política de los ciudadanos, mediante la consolidación de un espacio permanente de estudio y discusión sobre el proceso legislativo en Colombia y la divulgación de la información recolectada y analizada.

De esta manera se pretende contribuir a aumentar la legitimidad y a mejorar la calidad de las decisiones tomadas por el Congreso. Ante todo, nuestro objetivo primordial es que los ciudadanos entiendan que sin ellos la democracia real ésta nunca va a ser posible. Más que ser jueces pretendemos aportar elementos de formación y educación ciudadana e instrumentos para facilitar la labor de quienes quieran tener información para conocer mejor y así poder evaluar la labor del legislativo.

Por eso consideramos relevante la información contenida en este boletín. En este número no pretendemos hacer una evaluación exhaustiva de la labor del Congreso entre julio de 1998 y diciembre de 1999, sino más bien ofrecerle a nuestros lectores algunos elementos para que conozcan lo que hacen el Congreso y sus miembros. El balance contiene una radiografía de los proyectos de ley y de acto legislativo presentados al Congreso, discriminados por la cámara de origen, quién los presenta, el estado en que se encuentran, los temas y el trabajo por comisiones.

En lo referente a los congresistas publicamos una lista de los Congresistas Visibles. Es decir, de aquellos parlamentarios que diligenciaron el formulario de actualización de datos que les envió **Congreso Visible**. Con esto reconocemos públicamente su voluntad de dar a conocer sus hojas de vida y hacemos un llamado para que quienes no lo han hecho, lo hagan.

En esta ocasión reseñamos cuatro proyectos que consideramos muy importantes para el país: la reforma política, la Ley de Orden Público, el proyecto de reforma al Código Penal y la Ley de Cuotas.



Referendo

El pasado 30 de marzo el Presidente Pastrana anunció la convocatoria de un referendo con el fin de promover una reforma política profunda y el 4 de abril anunció su contenido

Una tercera forma de referendo tiene como finalidad someter a consideración del electorado las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando traten sobre los derechos fundamentales y sus garantías, los procedimientos de participación popular o sobre el mismo Congreso (artículos 374 y 377 de la Carta).

Finalmente, el referendo consagrado en el artículo 378 de la Constitución, así como en la Ley 5 de 1992 en su art. 117 num. 2, es el que ocupa la atención de los colombianos en los últimos días. Este artículo dispone que por iniciativa del gobierno o de un número de ciudadanos(as) igual o superior al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras (es decir, de la totalidad de los miembros, no de los asistentes), puede someter a referendo un proyecto de reforma constitucional.

¿QUÉ ES UN REFERENDO?

Entre los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el artículo 103 de la Constitución Política está el referendo, destinado a que los ciudadanos y ciudadanas se pronuncien sobre una disposición normativa. Los otros mecanismos de participación ciudadana son el voto, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Hay varios tipos de referendo. El artículo 170 de la Constitución establece el referendo para derogar una ley, siempre y cuando esta no verse sobre tratados internacionales, la ley de presupuesto ni sobre materias fiscales o tributarias. La ley objeto del referendo puede ser de cualquier tipo -ordinaria, estatutaria u orgánica- y puede haberse expedido en cualquier fecha.

El otro tipo de referendo, consagrado en el art. 307 de la Constitución, tiene como objeto someter ante los ciudadanos y ciudadanas de los departamentos afectados las leyes orgánicas que establecen las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial.

Este referendo debe presentarse de manera que los electores puedan votar libre y afirmativa o negativamente el temario o articulado propuesto. La aprobación de la reforma constitucional requiere el voto afirmativo de la mayoría de los electores siempre que haya votado más de la cuarta parte del total de ciudadanos(as) que conforman el censo electoral.

Antes de la votación la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre la exequibilidad formal de la convocatoria, es decir, si existieron vicios de procedimiento en su formación, caso en el que debe ser declarado inconstitucional.

El Consejo de Estado en sentencia del 6 de agosto de 1998 consideró que el Congreso

→ Viene de la primera página

¿Qué se está observando?

puede examinar la propuesta de reforma constitucional, no con el fin de introducir modificaciones al temario o articulado constitutivo de la propuesta presentada sino de evaluar la procedencia o conveniencia de la convocatoria de referendo e introducir modificaciones de tipo formal como, por ejemplo, para mejorar o aclarar la redacción para facilitar su comprensión. Este es un punto central de la discusión, porque varios congresistas han planteado que el Congreso puede introducir modificaciones de tipo sustancial.

La razón aducida por el Consejo de Estado para justificar la improcedencia de la introducción de modificaciones sustanciales por parte de los y las congresistas es que ello traería como consecuencia que la reforma dejara de tener como únicos titulares de la iniciativa al gobierno o a la ciudadanía y se convirtiera en una reforma de iniciativa del Congreso o mediatizada por éste.

Congreso Visible está comprometido con el análisis académico y objetivo de la propuesta presidencial y del desarrollo de los debates en la Corte Constitucional y en el Congreso. Con independencia y seriedad nos proponemos ofrecerle a los ciudadanos elementos que contribuyan a que las ciudadanas y los ciudadanos puedan participar de una manera más eficaz y efectiva en este proceso. Las decisiones que afectan la forma de hacer política, de llegar al poder y de ejercerlo no se pueden tomar a espaldas de los ciudadanos. Deben ser visibles y transparentes. Y deben afectar a todas las instancias del poder público. Al Congreso, por supuesto, pero también al Ejecutivo y a todos los cuerpos de elección popular.

A pesar del amplio consenso sobre la urgencia de apoyar el proceso de paz y de introducir modificaciones al Congreso, al sistema de partidos y a la estructura electoral el proyecto de reforma política se fue desfigurando y perdiendo identidad. Esto, sumado a la ausencia de un verdadero liderazgo político y parlamentario y de planteamientos de fondo para atacar las verdaderas causas de la crisis política, condujo a su hundimiento.

La Ley de Orden Público estableció las condiciones y mecanismos para darle continuidad al actual proceso de paz. De otra parte, la reforma al Código Penal suscitó amplios debates y a pesar de los avances evidentes en temas tales como la tipificación del genocidio, la desaparición forzada y el desplazamiento cerca de ochenta artículos del proyecto fueron objetados por el Presidente de la República.

Por último, la Ley de Cuotas, aprobada después de varios años de discusiones, establece la participación de la mujer en el 30% de los cargos públicos.

Con el propósito de dar a conocer las actuaciones de todos los grupos que están en el Congreso, en esta ocasión el Observatorio analiza el papel de los indígenas. Igualmente, es importante que los lectores sepan que muchos de los congresistas por quienes votaron han sido reemplazados temporal o definitivamente por otros miembros de sus listas.

El período legislativo que se inició el 16 de marzo de 2000 significa un gran desafío para los congresistas y para el gobierno. Además del debate sobre la propuesta de referéndum planteada por el Presidente de la República, que incluiría modificaciones al sistema electoral, de partidos y al propio Congreso, la agenda está compuesta por un gran número de proyectos muy relevantes en materia económica, fiscal, laboral, social y de reforma a la justicia.

A la complejidad y densidad de la agenda se suma la proximidad de las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, ediles y posiblemente del propio Congreso. Esto interfiere en la actividad legislativa e introduce elementos adicionales a la negociación de los proyectos. Por eso, **Congreso Visible** continuará observando e informando.

Finalmente, **Congreso Visible** quiere proponer que en el conjunto de reformas que se anuncia se prevea que la revocatoria del mandato se haga extensiva a los congresistas y que se creen las condiciones para que la iniciativa ciudadana para la presentación de proyectos de ley pueda ser ejercida real y efectivamente. De esta manera se habrá dado un paso muy importante para que los colombianos puedan acercarse a sus instituciones y participar más activamente en la política.



El Congreso colombiano se caracteriza por congregar una gran cantidad de partidos y movimientos políticos, la mayoría de ellos profundamente atomizados y sin estructuras sólidas

Una forma de evaluar el desempeño del Congreso de la República es analizando el comportamiento de los partidos y movimientos políticos. En una democracia ellos son los principales mecanismos de canalización y de expresión de los intereses de los ciudadanos. Mediante la presentación de proyectos de ley y de actos legislativos los congresistas elegidos por voto popular se encargan de traducir las demandas de la sociedad y de representar a sus electores. Así, en la medida en que logren sacar adelante estas iniciativas ejercen la función legislativa.

Comportamiento partidista en el congreso

Sin embargo, muchas veces los proyectos de ley no logran cumplir con éxito su trámite en el parlamento y son archivados. En ocasiones esto ocurre por ser considerados inconvenientes; en otras, por el vencimiento de los plazos de discusión de los proyectos y no pocas veces se da por la indisciplina partidista y la falta de apoyo parlamentario. **Tal situación es la más frecuente en el Congreso colombiano, que se caracteriza por congregar una gran cantidad de partidos y movimientos políticos, la mayoría de ellos profundamente atomizados y sin estructuras sólidas.** A pesar de existir cuatro grandes agrupaciones -

EL PARTIDO CONSERVADOR

Este partido fue el que menos proyectos de ley presentó a lo largo de las tres legislaturas ordinarias estudiadas. En el Senado de la República, particularmente, tuvo una actuación muy por debajo de las demás fuerzas políticas: tan sólo presentó el 5% de la totalidad de proyectos, y sólo uno fue sancionado. Como sus colegas liberales, los conservadores también presentaron la mayoría de proyectos individualmente.

LOS INDEPENDIENTES

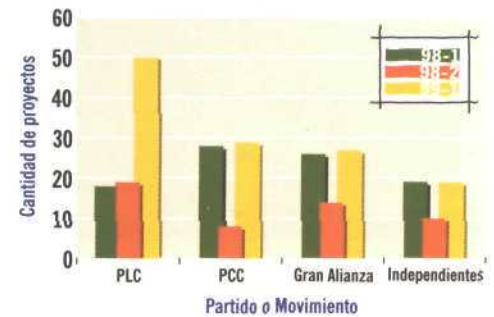
Fueron los congresistas que actuaron de manera independiente de los partidos tradicionales. Presentaron el 19% del total de los proyectos, en su gran mayoría de manera individual. El 50% fue archivado y hasta diciembre ninguno había sido sancionado.

LA GRAN ALIANZA POR EL CAMBIO

Compuesta por liberales colaboracionistas, conservadores e independientes, presentó 81 proyectos -32% del total- de los cuales fueron sancionados 5 (36% de los proyectos de iniciativa legislativa sancionados); 18 fueron presentados con congresistas de los partidos tradicionales y con independientes.

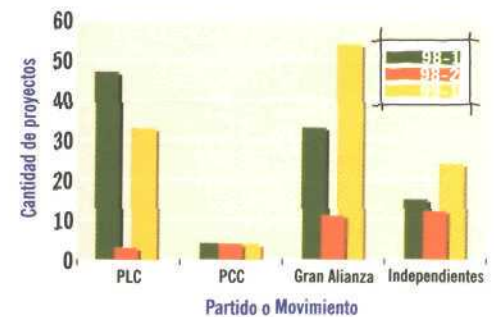
Presentación de proyectos por partidos y movimientos políticos

Cámara 1998 - 1999



Presentación de proyectos por partidos y movimientos políticos

Senado 1998 - 1999



el Partido Liberal Colombiano (PLC), el Partido Conservador Colombiano (PCC), los independientes y la Gran Alianza por el Cambio todas ellas, en mayor o menor medida, están fragmentadas.

EL PARTIDO LIBERAL

Con la mayor representación en el Congreso -49%-, el Partido Liberal oficialista fue la fuerza que entre julio de 1998 y diciembre de 1999 presentó más proyectos tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República. La mayoría fue presentada individualmente (el 73%), y sólo el 27% lo fue en compañía de otros congresistas, lo cual es indicativo del fraccionamiento del partido y su poca disciplina interna. Posiblemente una de las consecuencias de lo anterior es la gran cantidad de proyectos archivados, -34% del total- y el reducido número de leyes sancionadas -el 4%- lo que representa 6 leyes.

CÁMARA		98-99/1*			98-99/2*			99-00/1		
		Trámite	Ley	Archivo	Trámite	Ley	Archivo	Trámite	Ley	Archivo
PLC		33%	6%	61%	26%	5%	68%	84%	2%	14%
	PCC	32%	0	68%	0	75%	100%	100%	0	0
	Independientes	42%	0	58%	10%	10%	80%	79%	0	21%
	Gran Alianza	35%	4%	62%	21%	0	79%	93%	0	7%

SENADO		98-99/1			98-99/2			99-00/1		
		Trámite	Ley	Archivo	Trámite	Ley	Archivo	Trámite	Ley	Archivo
PLC		40%	2%	57%	67%	0	33%	97%	0	3%
	PCC	75%	0	25%	50%	25%	25%	100%	0	0
	Independientes	27%	0	73%	10%	10%	80%	79%	0	21%
	Gran Alianza	42%	12%	45%	13%	0	88%	89%	4%	7%

* 98-99/1

Periodo comprendido entre julio 20 y diciembre 16 de 1998

98-99/2

Periodo comprendido entre marzo 16 y junio 20 de 1999.

98-99/1

Periodo comprendido entre julio 20 y diciembre 16 de 1999.

Temas de los proyectos

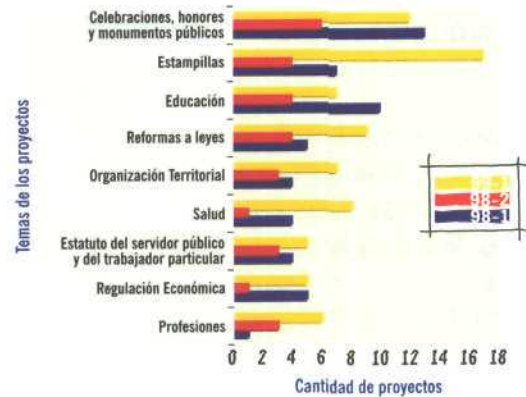
¿Cuáles fueron los temas de los proyectos de ley presentados por los congresistas y el gobierno entre julio de 1998 y diciembre de 1999?

INICIATIVA LEGISLATIVA

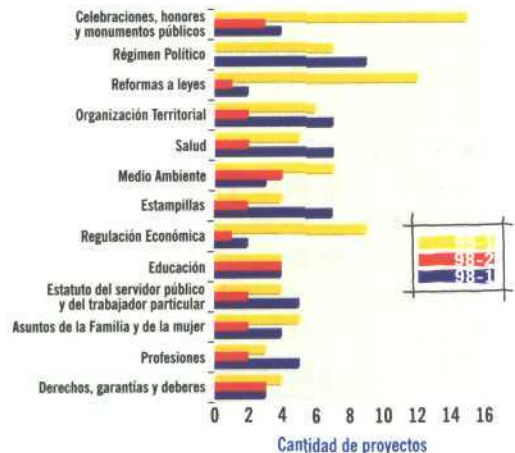
Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República un alto porcentaje de los proyectos de iniciativa legislativa hace referencia a celebraciones, honores y monumentos públicos. Sin embargo, hasta diciembre únicamente uno de estos proyectos se había convertido en ley, al ser sancionado por el Presidente de la República.

Otros temas recurrentes en la Cámara son la emisión de estampillas, que son los proyectos que más se aprueban, y en el Senado los relacionados con el régimen político, la organización territorial y la regulación económica. Los intentos de reformar leyes son numerosos en las dos cámaras, pero en muchos casos estos fracasan.

Iniciativa legislativa
Temas más frecuentes en la Cámara de Representantes
julio 1998 • diciembre 1999



Iniciativa legislativa
Temas más frecuentes en el Senado de la República
julio 1998 • diciembre 1999

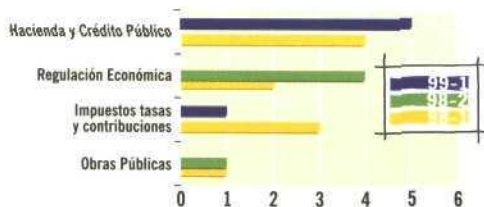


Iniciativa legislativa
Temas de las leyes aprobadas en el Senado de la República
julio 1998 • diciembre 1999



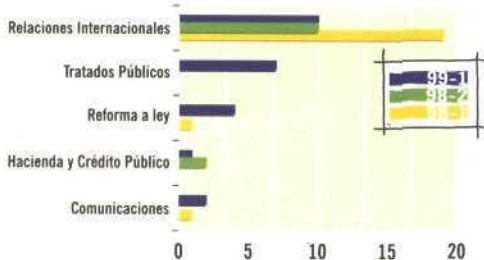
Iniciativa gubernamental Temas más frecuentes en la Cámara de Representantes

julio 1998 • diciembre 1999



Iniciativa gubernamental Temas más frecuentes en el Senado de la República

julio 1998 • diciembre 1999



INICIATIVA GUBERNAMENTAL

Los proyectos presentados por el gobierno giraron en torno a menos temas y en una mayor proporción se convirtieron en leyes. En la Cámara predominaron las iniciativas que tratan sobre asuntos de hacienda y crédito público y aspectos económicos. En el Senado sobresalen los proyectos sobre relaciones internacionales y tratados públicos.

Iniciativa gubernamental Temas de las leyes aprobadas, en el Senado de la República

julio 1998 • diciembre 1999



Iniciativa gubernamental Temas de las leyes aprobadas, Cámara de Representantes

julio 1998 • diciembre 1999



La Reforma Política

Nuevamente la reforma política fue uno de los temas centrales de la agenda legislativa del Congreso durante 1998 y el primer semestre de 1999. Con la presentación de este proyecto, no solo se estaba cumpliendo una promesa de campaña y unos acuerdos preelectorales del entonces candidato Andrés Pastrana, sino atendiendo al clamor de muchos ciudadanos por lograr una transformación de fondo de las prácticas y costumbres políticas.

El proyecto presentado a la consideración del Congreso contemplaba, en primera instancia, la concesión de facultades especiales al Presidente de la República para conducir el proceso de paz. Paradójicamente, este artículo fue el que inicialmente generó mayor consenso entre las diferentes tendencias partidistas con representación en el Congreso, incluyendo al oficialismo liberal, pero fue el que a última hora determinó el derrumbe de la reforma en su conjunto. Cuando el proyecto cursaba su penúltimo y decisivo debate en la Comisión Primera del Senado, este fue derrotado por diez votos contra nueve.

Además, la reforma trataba diferentes temas relacionados con el sistema electoral y de partidos; la oposición; el Congreso; los órganos de control y fiscalización y los periodos de alcaldes y gobernadores, entre otros. Con relación al primer aspecto, entre las propuestas más controvertidas estaban la concesión de valor político al voto en blanco; el voto obligatorio por un tiempo definido; la circunscripción unipersonal;

las listas únicas; el voto preferencial; el umbral electoral; la disminución de la edad mínima para votar; el establecimiento de mecanismos de democracia interna en los partidos para la selección de candidatos y la prohibición de pertenecer a más de un partido simultáneamente.

Entre las reformas al Congreso se propuso la prohibición de la reelección de los congresistas por más de dos periodos, la ampliación de los regimenes de inhabilidades e incompatibilidades y el aumento de las causales de pérdida de investidura.

Los senadores que votaron en favor de archivar el proyecto fueron cinco liberales oficialistas, un liberal independiente y los cuatro independientes. Ocho de los nueve que votaron en contra eran miembros de la Gran Alianza por el Cambio, lo que demuestra que actuaron como bloque. Sin embargo, no lograron conformar la mayoría requerida para salvar el proyecto.

Además de los argumentos en contra de la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República para manejar el proceso de paz, por considerar que estas eran

Comisión primera del Senado

A favor de archivar la Reforma Política			
Senadores	Partido Político	Tendencia Política	Gran Alianza
Ingrid Betancourt Pulecio	Movimiento Oxígeno Liberal	Lib. Indep.	
Juan Martín Caicedo Ferrer	Partido Liberal	Liberal	
Carlos Espinosa Facciollinca	Partido Liberal	Liberal	
Gustavo Adolfo Guerra L. (S)	Movimiento Bolivariano Liberal	Independiente	
Darío Martínez Betancur	Partido Popular Colombiano	Independiente	
Viviane Morales Hoyos	Mov. Ind. Frente de Esperanza	Independiente	
Jesús Enrique Piñacue Archicue	Alianza Social Indígena	Independiente	
Rodrigo Rivera Salazar	Partido Liberal Colombiano	Liberal	
Jose Renan Trujillo García	Partido Liberal Colombiano	Liberal	
Germán Vargas Lleras	Partido Liberal Colombiano	Liberal	
En contra de archivar la Reforma			
Claudia Blum de Barberi	Movimiento 98	Cons. Indepe.	X
Jesús Ángel Carrizosa Franco	Partido Conservador Colombiano	Conservador	X
Luis Fernando Correa González	Partido Conservador Colombiano	Conservador	X
Plinio D' Paola Cuello (S)	MNC	Conservador	X
Luis Humberto Gómez Gallo	Partido Conservador Colombiano	Conservador	X
Carlos Holguín Sardi	Partido Conservador Colombiano	Conservador	X
María Margarita Londoño Vélez	Movimiento Oxígeno Liberal	Lib. Indepe. Colaboracionista	X
Jorge Armando Monroy Ruiz	Partido Liberal	Liberal	
Miguel Pinedo	Partido Liberal	Colaboracionista	X

LOS INDÍGENAS EN EL CONGRESO

excesivamente amplias e imprecisas, los senadores que votaron en contra del articulado esgrimieron diferentes opiniones para sustentar su posición. No sólo criticaron el procedimiento utilizado por el gobierno en el trámite del proyecto, el cual calificaron de excluyente y poco transparente. Además, afirmaron que **por tratarse de un tema de la mayor relevancia, que afecta a todos los colombianos, debería ser el resultado de un amplio consenso entre los diferentes sectores políticos representados en el Congreso.**

Es indudable que muchas de las reformas planteadas estaban bien concebidas y propendían por la democratización y depuración de las costumbres políticas. Por ejemplo, las medidas tendientes a reformar el Congreso, el establecimiento de garantías reales para el ejercicio de la oposición y las previsiones para contribuir al fortalecimiento y modernización de los partidos políticos. **No obstante, la ausencia de bancadas parlamentarias organizadas en torno a propuestas programáticas, sumada a un proceso de negociación atomizado y disperso y que en ocasiones reproducía algunas de las prácticas en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo que la misma reforma pretendía superar se tradujeron en una sumatoria de propuestas, no siempre ligadas orgánicamente, e incluso en algunos casos contradictorias.**

Nuevamente muchos ciudadanos vieron frustradas sus expectativas de lograr reformas de fondo capaces de enfrentar problemas estructurales del sistema político colombiano. **Y nuevamente se pusieron de manifiesto las limitaciones de la "ingeniería institucional", que si no va acompañada de una real voluntad política y de procesos de consulta y de decisión amplios y democráticos difícilmente podrá contribuir a solucionar estos problemas.**

El artículo 171 de la Constitución establece que habrá una "circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas [que] se regirá por el sistema de cuociente electoral". Con tal disposición se garantiza la representación parlamentaria de esta minoría étnica. Adicionalmente y con el fin de reglamentar el artículo 176 de la CP, según el cual «la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior», la senadora liberal oficialista Piedad Córdoba presentó el proyecto 025 de 1999. La ponente en Senado fue Ingrid Betancourt y el proyecto fue aprobado en esta Cámara el 16 de diciembre de 1999. Está pendiente su presentación y debate en la Cámara de Representantes.

En la actualidad, en el Senado hay dos indígenas elegidos por la circunscripción especial y uno más por circunscripción nacional. Ellos son respectivamente, Efraín Tengana Narváez, miembro de la Comisión 2ª, quien ha sido reemplazado por su suplente Marceliano Jamioy y quien representa al Movimiento Autoridades Indígenas por Colombia; Francisco Rojas Birry (Comisión 1ª) por el Movimiento Alianza Social Indígena, por un lado; y Jesús Enrique Piñacué del mismo movimiento e igualmente miembro de la Comisión 1ª, por el otro.

En cuanto a su actividad legislativa, los dos primeros han sido autores y ponentes de proyectos de ley. En total han presentado entre julio de 1998 y diciembre de 1999 nueve proyectos que equivalen al 1,5% del total. El primero no tuvo ninguna iniciativa durante las tres legislaturas ordinarias. Su suplente presentó en noviembre de 1999 un proyecto so-

bre la suspensión temporal al acceso de los recursos genéticos humanos de los grupos étnicos, iniciativa que no ha surtido hasta el momento ningún debate.

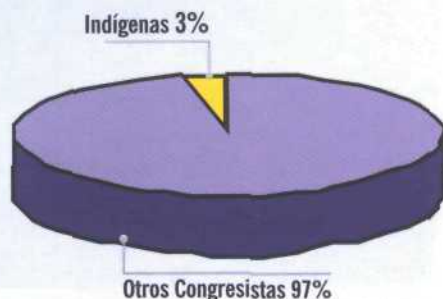
El 78% de estos proyectos trata sobre asuntos *directamente* relacionados con los indígenas. Todos ellos fueron presentados por uno o dos de estos congresistas. Los otros dos proyectos (el 12%) fueron presentados con senadores del PLC y de la Gran Alianza y versaron sobre el régimen político.

En cuanto a la participación de los senadores indígenas en sus respectivas comisiones fue determinante la intervención y posterior votación del Senador Piñacué en el debate sobre el proyecto de Reforma Política. Es de recordar que en esta ocasión los senadores liberales oficialistas y los independientes definieron el rumbo de esta propuesta, al votar en contra de su aprobación.

Temas de los proyectos

Temas	Estado Actual
Resguardos indígenas	Publicada
Distritos históricos	Archivado
Régimen especial indígena en Salud	Publicación
Estampilla para Cabildo Indígenas	Aprobado 2do debate
Reforma Agraria y Desarrollo social campesino e indígena	Publicación
Participación de grupos étnicos	Aprobado 1r debate
Veedurias ciudadanas	Ley 563/00
Desarrollo de leyes orgánicas	Publicación
Recursos genéticos de grupos étnicos	Publicación

Representación de los indígenas en el Senado



Primer debate

3 El presidente de la cámara de origen envía el proyecto a la comisión para dar inicio al primer debate.

2 El Secretario General de la cámara de origen ordena la publicación del proyecto y la exposición de motivos en la Gaceta del Congreso y envía estos documentos al presidente de la cámara, indicándole la Comisión Constitucional Permanente competente.

1 Presentación personal del proyecto de ley con exposición de motivos, en la cual se justifica el contenido del mismo en lo referente a su conveniencia, oportunidad y juridicidad. Debe estar firmado por quien lo presenta.

máximo 8 días máximo 8 días máximo 8 días máximo 8 días

1 Designación de ponente(s)

Miembro(s) de la comisión escogido(s) por el presidente de esa comisión para que estudie el proyecto y elabore una ponencia.

2 Ponencia

Debe ser emitida en un plazo no inferior a cinco días ni superior a quince a partir de la asignación del ponente. Puede ser de tres clases:

Favorable propone aprobar el proyecto en primer debate.

Desfavorable propone archivar el proyecto.

Favorable con modificaciones propone aprobar el proyecto en tanto le sean incluidas ciertas modificaciones, que pueden ser:

Sustitutivas: reemplazan total o parcialmente uno o más arts.

Aditivas: adicionan uno o más artículos.

Supresivas: eliminan uno o más artículos del proyecto.

3 Publicación de la ponencia en la Gaceta del Congreso, incluyendo las modificaciones que hayan tenido lugar.

Ponencia favorable
Si en la discusión se aprueba la ponencia, hace tránsito.
Si en la discusión se rechaza la ponencia, puede ocurrir que:
Se archive
Se apele el rechazo ante la plenaria.

Ponencia desfavorable
Si se rechaza la ponencia, el proyecto hace tránsito.
Si se aprueba la ponencia, puede ocurrir que:
Se archive el proyecto
Se apele la aprobación ante plenaria.

Procedimiento legislativo

Con el fin de que nuestros lectores tengan un mejor conocimiento del proceso que debe seguir un proyecto de ley antes de ser aprobado en este número del boletín hemos incluido una completa pero sencilla explicación del trámite legislativo.

El proceso legislativo está contemplado en la Ley 5ª de 1992, conocida como Reglamento del Congreso. Se busca asegurar que las decisiones tomadas por el cuerpo colegiado sean discutidas a profundidad, que se le puedan introducir los cambios necesarios, todo dentro del marco de una efectiva participación de los diversos sectores de la sociedad colombiana con representación en el parlamento.

días = máximo 8 días máximo 8 días máximo 8 días

4 Discusión del proyecto y la ponencia.

Además de los miembros del Congreso pueden intervenir los ministros y el vocero del pueblo. Sólo tienen voto los miembros de la comisión.

5 Una vez aprobado el proyecto el presidente de la comisión procede a la designación de ponente(s) para segundo debate entre los miembros de la comisión.

Una vez aprobado el proyecto el presidente de la comisión procede a la designación de ponente(s) para segundo debate entre los miembros de la comisión.

6 Envío del proyecto a Secretaría General de la cámara de origen, junto con la exposición de motivos, 1ª ponencia, pliego de modificaciones, relación del debate y aprobación.

Envío del proyecto a Secretaría General de la cámara de origen, junto con la exposición de motivos, 1ª ponencia, pliego de modificaciones, relación del debate y aprobación.

Segundo debate



1 Elaboración de la ponencia

La ponencia puede ser de los tres tipos ya enunciados. El ponente debe incluir la totalidad de las propuestas del primer debate y las razones por las que hayan sido aprobadas o rechazadas.

mínimo 15 días mínimo 15 días mínimo 15 días mínimo 15 días

2 Publicación de la ponencia

Ponencia favorable con modificaciones

Si se aprueban o se rechazan el proyecto en conjunto con las modificaciones sigue el mismo proceso de la ponencia favorable. Si se aprueba el proyecto pero no las modificaciones no cabe la apelación y el proyecto hace tránsito.

Ponencia favorable

Si se aprueba la ponencia el proyecto hace tránsito y ya tiene dos debates. Si se rechaza la ponencia el proyecto queda archivado. No se puede apelar el rechazo.

Ponencia desfavorable

Si se aprueba se archiva el proyecto o se hace aplicación del art. 161 CP (comisiones accidentales) Si se rechaza se aprueba el proyecto y hace tránsito.

Ponencia favorable con modificaciones

Si se aprueba la ponencia y las modificaciones propuestas no afectan la esencia del proyecto hace tránsito. Si las modificaciones son de carácter sustancial se suspende la discusión y vuelve a primer debate para discusión. Si se rechaza la ponencia en cuanto al contenido del proyecto puede ocurrir que:
Se archive el proyecto
Se nombren comisiones accidentales para redactar texto alternativo según art.161CP
Si se rechazan modificaciones y se aprueba proyecto hace tránsito.

3 Discusión

4 Una vez aprobado el proyecto debe enviarse a la Secretaría General de la cámara secundaria

Tercero y cuarto debates

Una vez aprobado el proyecto se envía para sanción a la Presidencia. Puede, subsidiariamente, ser sancionado por el Presidente del Congreso.

Las modificaciones de carácter sustancial que surjan en las discusiones habrán de cumplir con los cuatro debates.

Publicación Oficial

No todo CV...



todos los congresistas un formulario de actualización de datos para que cada uno de los senadores y representantes tuviera la oportunidad de diligenciarlo y así convertirse en un **Congresista Visible**. Se entregaron dos tipos de formularios: uno, para los congresistas que habían participado en la experiencia de Candidatos Visibles en las elecciones de 1998; y otro, para los que por algún motivo no fueron Candidatos Visibles.

Hasta diciembre de 1999 71 congresistas devolvieron el formulario diligenciado e ingresaron a nuestra base como **Congresistas Visibles**. Es importante anotar que de éstos, la mayoría ya se había hecho visible en 1998.

La información es uno de los instrumentos más valiosos con que cuentan los ciudadanos para ejercer a cabalidad sus deberes y sus derechos. Si saben quiénes son y qué hacen las personas por las que votó pueden pedirles que respondan por sus actuaciones. Como **representantes de los electores los congresistas tienen una responsabilidad política frente a la ciudadanía y sólo si sus actuaciones son públicas podrán ser evaluadas.**

Uno de los principales objetivos de **Congreso Visible** es informar de manera oportuna e independiente sobre qué hacen el Congreso y los congresistas. Para lograrlo se está construyendo una base de datos con información personal y profesional de los congresistas y de sus actividades en el parlamento. También contiene el registro de todos los proyectos de ley y de acto legislativo presentados ante las cámaras, con sus respectivos autores, ponentes, tema, origen y estado, entre otros asuntos.

Con el fin de mantener actualizada esta base de datos entre el 16 y el 18 de agosto de 1999 el equipo de **Congreso Visible** envió a

	Partido	Tendencia partidista	G-A
Acosta Medina Amilkar	PLC	L	
Ardila Ballesteros Carlos	PLC	L	
Betancourt Pulecio Ingrid	Mov. Oxígeno Liberal	LI	
Blum de Barberi Claudia	Mov. 98	Conl	X
Caicedo Ferrer Juan	PLC	L	
Carrizosa Franco Jesús	PCC	Con	X
Córdoba de Castro Piedad	PLC	L	
Cristo Bustos Juan	PLC	L	
Espinosa Facciolince Carlos	PLC	L	
García Orjuela Carlos	PLC	L	
Gechem Turbay Jorge	PLC	LCol	X
Gómez Gallo Luis	PCC	Con	X
Guerra Tulena Julio	Mov. Colombia Mi País	L	
Holguín Sardi Carlos	PCC	Con	X
Lizarazo Sánchez Alfonso	Mov. de Recons. Demo. Nac.	I	X
Londoño Vélez Margarita	Mov. Oxígeno Liberal	LCol	X
Losada Márquez Ricardo	PLC	L	
Manzur Abdala Julio	PCC	Con	X
Martínez Betancourt Oswaldo	PPC	I	
Martínez de la Mesa María	PLC	L	
Mendieta Poveda Jorge	PCC	Con	X
Morales Hoyos Viviane	Frente de Esperanza	I	
Moreno Rojas Samuel	Anapo	I	
Moreno de Caro Carlos	Mov. Defensa Ciudadana	Conl	
Muñoz de Abadía Esperanza	PLC	LCol	X
Orduz Medina Rafael	ASI-MCI-CA Mokus	Coal	X
Pérez Bonilla Luis	PLC	L	
Piñacué Achicué Jesús	Alianza Social Indígena	I	
Pinedo Vidal Miguel	PLC	LCol	X
Ramírez Mejía Javier	PLC	LCol	X
Rivera Salazar Rodrigo	PLC	L	
Trujillo García José Renán	PLC	L	
Ucrós Piedrahita Nasly	Pérez Santos Roberto	S	
Valencia Cossio Fabio	PCC- Fuerza Progresista	Con-MFP	X
Vargas Lleras Germán	PLC	L	

Es decir, que mantienen vigente el compromiso de hacer pública su hoja de vida y sus actuaciones.

Sabemos que esta no es una tarea fácil, que es necesario combatir muchos prejuicios y aprehensiones, y seguiremos insistiendo hasta que la inmensa mayoría de los congresistas se haga visible. Pero también sabemos que no podemos hacerlo solos. Necesitamos del apoyo de los ciudadanos para que le pidan a sus senadores y a sus representantes que digan qué han hecho. Sólo así podemos garantizar que en las próximas elecciones se haga realidad la esperanza de que con el voto se premie a los mejores.



Foto: Cambio

INVITAMOS A TODOS LOS PARLAMENTARIOS QUE NO LO HAN HECHO A QUE SE CONVIERTAN EN CONGRESISTAS VISIBLES.

En el cuadro siguiente podemos observar la lista de los Congresistas Visibles, su tendencia partidista, la circunscripción por la que salieron elegidos y si fueron visibles en 1998.

	Circunscripción	Partido	Tendencia partidista	G-A	
Amador Campos Rafael	Bog.	PLC	LCol	X	PARTIDOS Partido Liberal Colombiano-PLC Partido Conservador Colombiano-PCC Partido Popular Colombiano-PPC
Andrade Serrano Hernán	Huila	PCC	Con	X	
Aparicio Ramirez Jhony	Guania	Mov. Alianza Social	LCol	X	
Araújo Castro Alvaro	Cesar	PLC	L		TENENCIAS Liberal-L Liberal Independiente-LI Liberal Colaboracionista-LCol Conservador-Con Conservador Independiente-ConI Independiente-I Coalición-Coal Suplente-S
Avendaño Lopera Pompilio	Tol.	Coaliciones	Coal./I	X	
Bello Mendoza Antonio		Restrepo Benjumea José	S		
Caicedo Portura Leonardo	Vaupés	Mov. Alianza Social	LCol	X	Visibles en 1998
Cañas Jiménez Gerardo	Ant.	Mov. Fuerza Progresista	Con	X	
Canossa Guerrero Francisco	Bog.	PLC	LCol	X	
Carvalho Quigua Hernando	Bog.	PLC	LCol	X	
Celis Carrillo Bernabé	Sant.	PLC	L		
Colmenares Chia Luis	Arauca	PLC	LCol	X	
Díaz Mateus Iván	Sant.	PCC-POPCOL	Coal./Con	X	
Flechas Díaz Rafael	Boyacá	PCC	Con	X	
González Mina Leonor	Bog.	PLC	L		
Gutiérrez Castañeda Nancy	Cundi.	PLC	LCol	X	
Guzmán Rafael	Bog.	PLC	L		
López Pedro Vicente		Jiménez Oscar Celio	S		
Mejía Urrea César	Quindío	Mov. Nva. Fuerza Demo.	Con-NFD	X	
Moreno Rojas Nelly	Bog.	Frente de Esperanza	I		
Navarro Wolff Jorge	Nariño	AD-M-19- PLC	Coal/I	X	
Navarro Wolff Antonio	Bog.	Via Alterna	I	X	
Olano Becerra Plinio	Bog.	PLC-PCC	Coal		
Ortegón Amaya Félix	Cundi.	Mov. Nueva Colombia	I		
Ortiz Amado José		Canossa Guerrero Francisco	S		
Pérez Pineda Oscar	Ant.	PCC	Con	X	
Puello Chamie Jesús	Bol.	PCC	Con	X	
Quintero Villada Rubén	Ant.	PLC	L		
Restrepo Julio Angel	Caldas	PLC	L		
Salazar Cruz José	Cauca	PCC	Con	X	
Velasco Chaves Luis	PLC	PLC	LCol	X	
Vélez Gálvez María	Valle	PLC	L		
Vélez Mesa William	Ant.	PLC	L		

Balance de la actividad legislativa

Los proyectos de iniciativa gubernamental tienden más a ser sancionados como leyes. Por otra parte, la gran mayoría de proyectos de iniciativa legislativa tiende a ser archivada

Durante los tres períodos legislativos comprendidos entre el 20 de julio de 1998 y el 16 de diciembre de 1999 se presentaron 653 proyectos de ley y 64 de acto legislativo a consideración del Congreso de la República.

En cuanto a su origen, es decir, la Cámara ante la cual se presentan, 343 de los proyectos de ley fueron presentados ante el Senado y 310 ante la Cámara de Representantes.

Puede notarse cómo el número de proyectos presentados durante el segundo período de la legislatura 1998-1999 (98-99/2) decreció en forma notable en comparación con los otros dos períodos analizados. Esto obedece fundamentalmente a que durante este período se debaten los proyectos presentados en el período anterior.

INICIATIVA

La iniciativa de los proyectos se refiere a quien los presenta. En el período analizado claramente prevalece la iniciativa legislativa. En el Senado 253 proyectos de ley fueron de iniciativa legislativa, 72 de iniciativa gubernamental, 13 fueron presentados por órganos de la Rama Judicial, 4 por Órganos de Control y 1 fue presentado conjuntamente por Órganos de Control, de la Rama Judicial y Ministerios.

De los proyectos presentados ante la Cámara de Representantes 274 fueron de iniciativa legislativa, 31 de iniciativa gubernamental, 3 de iniciativa de los Órganos de Control y 2 de iniciativa conjunta de Órganos de Control, Rama Judicial y Ministerios.

En los proyectos de acto legislativo se observa la misma tendencia. De los presentados ante el Senado 28 fueron de iniciativa legislativa y 4 de iniciativa gubernamental y ante la Cámara de Representantes 30 fueron de iniciativa legislativa y 2 de iniciativa gubernamental.

Total de proyectos de ley presentados

Legislatura*	Origen Senado	Origen Cámara	Total
98-99/1	130	109	239
98-99/2	53	57	110
99-00/1	160	144	304
Total	343	310	653

* El primer período de la legislatura 1998-1999 (98-99/1) va de julio 20 a diciembre 16 de 1998; el segundo (98-99/2), de marzo 16 a junio 20 de 1999 y por último, el primer período de la legislatura 1999-2000 (99-00/1) va de julio 20 a diciembre 16 de 1999.

De los proyectos de acto legislativo 32 fueron presentados ante cada una de las Cámaras.

Total de proyectos de acto legislativo presentados

Legislatura	Origen Senado	Origen Cámara	Total
98-99/1	18	15	33
98-99/2	2	1	3
99-00/1	12	16	28
Total	32	32	64

ESTADO DE LOS PROYECTOS

La presentación, los debates y las votaciones de los proyectos de ley y los actos legislativos son procedimientos que están establecidos en la Ley 5 de 1992. **La fase en que se encuentran determina su estado.**

- De los proyectos de ley presentados ante el Senado 123 sólo han sido publicados, es decir, no han sido discutidos en comisión; 24 han sido discutidos y aprobados en el primer debate; 43 han sido discutidos y aprobados en el segundo debate; 3 han sido aprobados en tercer debate; 14 han sido aprobados en los cuatro debates y están pendientes de sanción presidencial; 40 han sido sancionados como leyes; 4 fueron objetados por el Presidente y 89 han sido archivados. En dos casos el estudio fue suspendido y uno está en revisión en la Corte Constitucional.
- De los proyectos presentados ante la Cámara de Representantes 74 han sido publicados; 17 aprobados en primer debate; 69 en segundo debate; seis en tercer debate; cuatro están pendientes de la sanción presidencial; 20 han sido sancionados como leyes de la República, siete fueron objetados; 112 archivados y uno está en revisión por la Corte Constitucional.
- En cada uno de los períodos analizados **los proyectos de iniciativa gubernamental tienden más a ser sancionados como leyes. Por otra parte, la gran mayoría de proyectos de iniciativa legislativa tienden a ser archivados.** Esto significa que si bien los

congresistas presentan más proyectos la posibilidad de que estos se conviertan en leyes es menor.

INICIATIVA GUBERNAMENTAL

El gobierno, a través de sus ministros o del propio presidente, puede presentar proyectos a consideración del Congreso. Entre julio de 1998 y diciembre de 1999 el Ministerio de Relaciones Exteriores fue el que más proyectos presentó ante el Senado de la República (44). Esto en razón a que ante esta cámara se deben presentar para su ratificación e integración al ordenamiento jurídico como leyes de la República los tratados firmados por Colombia. Le siguieron el Ministerio de Justicia, autor de 14 proyectos, los de Interior y Hacienda con siete y seis proyectos respectivamente y, por último, los Ministerios de Agricultura, Comercio Exterior, Comunicaciones, Defensa, Desarrollo, Educación, Medio Ambiente, Minas, Salud, Trabajo y Transporte que presentaron entre 1 y 5 proyectos.

La iniciativa gubernamental es menor en la Cámara que en el Senado. En aquella el Ministerio de Hacienda presentó más proyectos (21 en los tres períodos analizados). Esto también encuentra una explicación en la ley, pues corresponde

a este ministerio presentar los proyectos relacionados con presupuesto, hacienda, crédito público, impuestos y otros temas afines que, a su vez, por disposición de la ley 5ª de 1992 deben presentarse ante la Cámara de Representantes. Los ministerios de Agricultura, Defensa, Desarrollo, Educación, Interior, Justicia, Medio Ambiente, Minas, Salud, Trabajo y Transporte presentaron entre uno y cuatro proyectos cada uno.

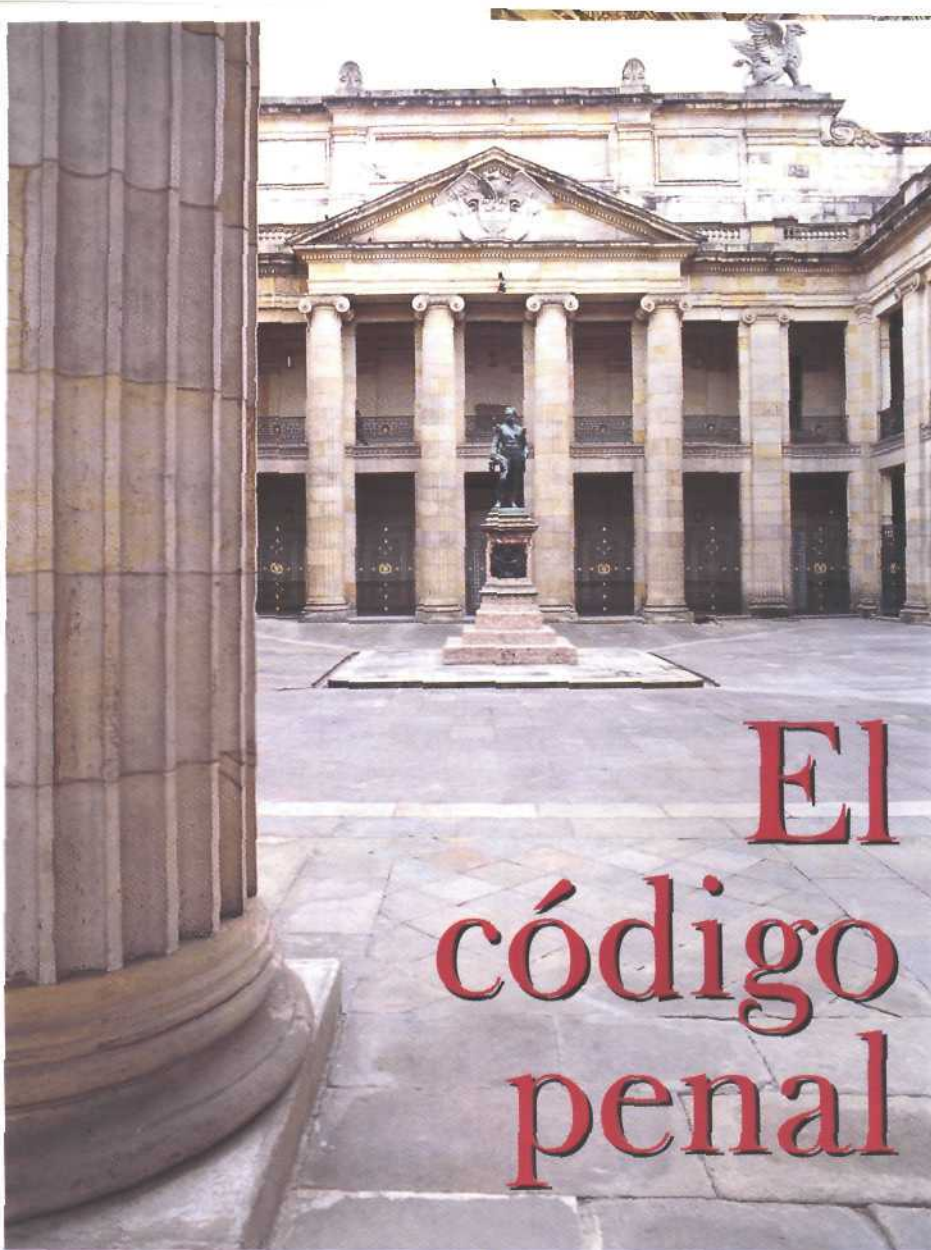
Si miramos **el estado de los proyectos de iniciativa gubernamental** encontramos que en los tres períodos analizados la mayoría de los proyectos de Senado que fueron sancionados, habían sido presentados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ninguno fue archivado.

En la Cámara de Representantes se observa una tendencia análoga con los proyectos presentados por el Ministerio de Hacienda. Cabe recordar que en el último período (99-00/1) hay más leyes de iniciativa gubernamental presentadas ante la Cámara que ante el Senado, debido a que proyectos como el Plan de Desarrollo y el Presupuesto tienen un trámite expedito. Esto también explica que proporcionalmente haya mayor número de leyes sancionadas en un tiempo menor.

Proyectos por comisiones
(julio de 1998 diciembre 2000)

Comisión	Senado de la República		Cámara de Representantes	
	No. de proyectos	%	No. de proyectos	%
Primera	93	27.11	76	24.51
Segunda	80	23.32	17	5.48
Tercera	40	11.66	60	9.35*
Cuarta	8	2.33	25	8.06
Quinta	23	6.7	26	8.38
Sexta	39	11.37	44	14.19
Séptima	58	16.9	52	16.77

*10 proyectos (3.22%) fueron asignados a las comisiones 3 y 4 conjuntas.



El código penal

Uno de los proyectos más polémicos de esta legislatura fue el nuevo Código Penal, cuya trayectoria legislativa, a pesar de larga, aún no termina.

El proyecto inicial, que tenía 464 artículos, fue presentado por la Fiscalía General de la Nación. Tenía como finalidad adecuar el actual régimen penal, expedido en 1980, a la Constitución Política de 1991 y a las normas del Derecho Internacional Humanitario y recopilar las normas existentes en materia penal dispersas en el ordenamiento jurídico.

A pesar de haber sido presentado el 4 de agosto de 1998, sólo en noviembre de 1999 fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado, y en diciembre de ese año se dieron los debates faltantes en la Comisión

¿Sabe usted si el congresista por el que votó todavía está en el Congreso? ¿Conoce usted al congresista que lo reemplazó?

Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes muchos congresistas se han retirado temporal o definitivamente de sus cargos. Algunos para adelantar cursos en el exterior, otros para no inhabilitarse y poder presentar su nombre a un cargo de elección popular en los comicios del próximo 31 de octubre, y otros para cumplir con cuotas y favores electorales.

Las suplencias dejaron de existir con la Constitución de 1991. El artículo 261 prevé que las faltas temporales y absolutas de los miembros de las corporaciones públicas sean suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendiente, correspondan a la misma lista. Sin embargo, la utilización ilimitada de esta figura ha desvirtuado su sentido, y en la práctica se están reviviendo las suplencias, tan criticadas por la ciudadanía en el pasado. **Una de las consecuencias es que se diluye aún más el ya difuso vínculo entre los electores y los elegidos. Generalmente los ciudadanos votan por el primer renglón de la lista, pero desconocen a los demás integrantes.**

Congreso irreconocible...

LA DESAPARICIÓN FORZADA

Primera y en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Con relación al anterior Código Penal algunas de las novedades del texto aprobado son:

- la tipificación del genocidio; de los delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario y de la desaparición forzada;
- la manipulación genética para fines distintos a la investigación científica en el campo de la biología, la genética y la medicina orientada a aliviar el sufrimiento o a mejorar la salud de la persona o de la humanidad
- la fecundación o tráfico de embriones con finalidad diferente a la procreación humana o la investigación científica
- la rebaja de penas para el secuestro

Después de más de diez años de discusión y de varios intentos fallidos fue aprobada la norma que penaliza la desaparición forzada. El proyecto presentado por la Fiscalía General de la Nación incluía tan sólo un artículo donde se tipificaba la conducta de servidores, o de particulares actuando bajo la determinación o aquiescencia de aquellos que incurrieran en actos de desaparición forzada de personas.

A pesar de las múltiples oportunidades que tuvo el gobierno de participar en los debates en el Congreso, una vez que la ley pasó a sanción del Presidente de la República éste objetó 88 de los 475 artículos aprobados: 83 por razones de conveniencia, 3 por constitucionalidad (extradición, manipulación genética y fecundación y tráfico de embriones) y los 2 restantes por ambas razones (principio de legalidad y genocidio). Esto implica que el proyecto debe volver nuevamente al Congreso de la República para ser estudiado y en algunos casos será necesario que la Corte Constitucional emita concepto sobre la constitucionalidad de los artículos objetados por esta razón.

Lo sucedido con el proyecto de reforma al Código Penal es un claro ejemplo de la ausencia de una visión de Estado en torno a determinados temas y políticas vitales para la nación. No es fácil entender cómo después de un proceso tan largo e intenso, en el que participaron congresistas, el gobierno, los organismos de control y representantes de las facultades de derecho de las principales universidades del país, y luego de aprobar un texto definitivo, se objeta una parte sustancial del proyecto.

Procedimientos como el descrito contribuyen a aumentar la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y las leyes y crean la sensación de inseguridad jurídica. Lo anterior es particularmente crítico si se tienen en cuenta el incremento de la violencia y la impunidad y los fuertes cuestionamientos por parte de organismos internacionales al manejo de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario por parte del Estado colombiano y de los diferentes actores del conflicto.

Hasta febrero de 2000, el 49% de los representantes y el 36% de los senadores en algún momento se han retirado de su cargo y sus curules han sido ocupadas por los segundos, terceros y cuartos renglones de la lista por la que fueron elegidos. Esto quiere decir que casi la mitad de los miembros la Cámara de Representantes y algo más de un tercio del Senado han sido reemplazados.

Suplencias en la Cámara de Representantes hasta febrero de 2000



Suplencias en la Cámara de Representantes hasta febrero de 2000



La Ley 548 de 1999

Ley de Orden Público

La zona de distensión fue creada gracias a las facultades otorgadas al Presidente de la República en la Ley 418 del 26 de 1997. Esta ley tenía una vigencia de dos años prorrogables, es decir, que expiraba a finales de 1999. Para prorrogar dicha ley era necesario presentarla nuevamente al Congreso para el debate correspondiente.

Para evitar que el Congreso introdujera modificaciones sustanciales a la ley, sobre todo en lo referente a la normatividad de la zona de distensión y a las facultades presidenciales para crear este tipo de zonas, el gobierno desarrolló una intensa labor de cabildeo. Con esto se aseguraba la continuidad del actual proceso de paz y se allanaba el camino para iniciar procesos semejantes con otras organizaciones armadas al margen de la ley.

La ley establece que el Presidente de la República es el encargado de definir las estrategias y de dirigir el proceso de paz (art.10). En consecuencia, se le reviste de la autoridad para definir la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública y para desmilitarizar zonas que él considere necesarias para garantizar la seguridad de las organizaciones armadas por fuera de la ley que demuestren voluntad de paz (art.8). Además, el Presidente tiene la autoridad para otorgarle el reconocimiento político a estas organizaciones y para decidir de qué manera se diseñará la política de paz, los integrantes de comisiones de diálogo y negociación y las concesiones que

podrán hacerse con el fin de lograr una desmovilización de estos actores violentos.

La ley también contempla disposiciones para la protección a menores de edad y asistencia económica a víctimas de hechos violentos y sus familias. Para supervisar el adecuado manejo de estas disposiciones la ley encarga a la Subdirección Unidad de Auditoría Especial de Orden Público del Ministerio del Interior. Además establece que se conformará una comisión especial del Congreso, compuesta por seis senadores y seis representantes, para hacerle seguimiento al cumplimiento de la ley, recibir quejas y revisar los informes del gobierno.

Con la prórroga de la Ley de Orden Público se aseguraba la continuidad del actual proceso de paz y se allanaba el camino para iniciar procesos semejantes con otras organizaciones armadas al margen de la ley

Ponentes de la Ley de Orden Público

Ponente	Filiación política	Tendencia política	Circunscripción	Gran Alianza
Vargas Germán	PLC	Liberal	Nacional	
Blum de Barberi Claudia	Mov. 98	Conservadora	Nacional	X
Rivera Rodrigo	PLC	Liberal	Nacional	
Carrizosa Jesús Angel	PC	Conservador	Nacional	X
Holguín Carlos	PC	Conservador	Nacional	X
Devía Javier	PC	Conservador	Tolima	X
Navarro Antonio	Vial Alterna	Independ.	Santafé de Bogotá	
Camacho Roberto	MSN	Conservador	Santafé de Bogotá	X
Gutiérrez Nancy	PLC	Liberal Colaboracionista	Cundinamarca	X
Bazán Juana	PLC	Liberal	Santander	

A pesar de la relevancia de las disposiciones aprobadas para proteger a las víctimas de actos violentos, éstas no han sido plenamente utilizadas.

Con el fin de fortalecer las políticas de orden público la ley prevé medidas tales como contribuciones especiales por suscripción de contratos de obras públicas, la utilización de los anticipos sobre regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales de la nación para este fin y la expropiación de propiedad de organizaciones armadas por fuera de la ley.

El proyecto de prórroga de la Ley 418 fue aprobado en último debate por el Senado el 13 de diciembre de 1999. Fue sancionado por el Presidente como la Ley 548 de 1999 o Ley de Orden Público a finales de diciembre de 1999.

Una de las condiciones para garantizar el éxito y la aplicación efectiva de una ley es que esta sea conocida por la ciudadanía. En el caso de la Ley de Orden Público, si bien los medios de comunicación le dieron bastante despliegue a los debates, no ha habido suficiente divulgación sobre los mecanismos previstos para acceder a sus beneficios. Por ello, a pesar de la relevancia de las disposiciones aprobadas para proteger a las víctimas de actos violentos, éstas no han sido plenamente utilizadas.

También debe llamarse la atención sobre el hecho de que no se ha conformado la Comisión del Congreso encargada de hacerle el seguimiento a la ley y de recibir los informes del gobierno sobre el manejo de los fondos y créditos.

Ley de cuotas

La Ley de Cuotas (62/98 en Senado y 158/98 en Cámara) fue presentada por la senadora liberal Viviane Morales. Su objetivo es crear los mecanismos y reglamentos apropiados para lograr una participación adecuada de la mujer en los cargos de mayor nivel en las tres ramas del poder público y en los de libre nombramiento y remoción en los niveles nacional, departamental y municipal. Concretamente, la ley se refiere a una participación del 30% de mujeres



en todos los cargos de ejecución, control, planeación y coordinación de las políticas del Estado. Esto incluye a los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, empresas públicas, entre otros, así como a las Altas Cortes. En las listas para la conformación de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado debe haber igual número de hombres y de mujeres. En las ternas para elegir procurador, contralor, fiscal y defensor del pueblo debe haber por lo menos una mujer. También contempla la ley la participación de la mujer en los comités y órganos directivos de los partidos y movimientos políticos, así como una vigilancia a la legislación que establece la igualdad en las condiciones laborales.

Este proyecto de ley había sido presentado por la senadora Morales en los años 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997. En el 93 y el 95 no fue estudiado en la Comisión Primera de la Cámara. En el 94, esta misma Comisión lo

aprobó pero no pudo seguir su trámite por falta de tiempo para los otros tres debates. Igual sucedió en 1996 y 1997 en el Senado. Por sexta vez -el 18 de agosto de 1998- lo presentó nuevamente y esta vez fue aprobado tanto en el Senado como en la Cámara. En el Senado la ponente fue la senadora liberal independiente Margarita Londoño y en la Cámara, el representante liberal de la Gran Alianza, Emilio Martínez. Fueron pocas las modificaciones que se le introdujeron en el

debate en comisión: entre estas, están la supresión del artículo 16 sobre el apoyo a las Organizaciones no Gubernamentales con trayectoria en la promoción de los derechos de la mujer y la modificación del texto del artículo 10 que trata sobre los instrumentos básicos del plan nacional de promoción y estímulo de la mujer.

El pasado 29 de marzo la Corte Constitucional declaró exequible la Ley de Cuotas afirmando que esta debe aplicarse de manera gradual y en la medida en que vayan quedando vacantes.

En estos términos, esta norma tiene un carácter transitorio. Es decir, que una vez alcanzados sus objetivos deberá ser retirada del ordenamiento jurídico, pues se supone que a partir de este momento se habrá eliminado la discriminación contra las mujeres y se habrán generado condiciones de equidad en los cargos públicos.

Editorial

La frágil credibilidad y legitimidad de nuestras instituciones democráticas es uno de los principales obstáculos para salir de la crisis en la que nos encontramos. **La creciente pérdida de confianza en la política como mecanismo por excelencia para tramitar las diferencias en una sociedad y llegar a consensos que permitan alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad debe preocuparnos a todos.**

En los últimos años el Congreso de la República ha sido una de las instituciones más criticadas. Los ciudadanos piensan que éste ha perdido su razón de ser, que en él se privilegian los intereses de unos pocos en detrimento del interés general. Incluso, a veces se escuchan voces que sugieren su cierre. No obstante, quienes esto piensan se olvidan que esto es un contrasentido. Y lo que es más grave aún, que este sería el camino más seguro a las opciones autoritarias.

Pero la recuperación del Congreso no puede ser un propósito aislado. Sería un esfuerzo estéril si las intenciones de reformar la institución parlamentaria no estuvieran acompañadas de acciones concretas para fortalecer, modernizar y democratizar los partidos políticos. Se dirá que los partidos políticos han perdido su rol protagónico como instituciones para el ejercicio de la política y que los medios de comunicación, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y los gremios, para mencionar solo algunos, cumplen a cabalidad el papel de representar a la ciudadanía. Esto puede ser parcialmente cierto. Como lo es que nuestros partidos políticos tienen buena parte de la responsabilidad de la crisis política que nos afecta. Pero la política, en su sentido más

amplio, se debe ejercer a través de los partidos. No de los que tenemos hoy, sino de unas colectividades con un proyecto político definido, acorde con las necesidades y las realidades de nuestro país, y con una estructura organizativa democrática y eficiente que les permita servir de canales de comunicación entre el Estado y la sociedad.

Aunque no es un fenómeno nuevo la actividad legislativa entre julio de 1998 y diciembre de 2000 se caracterizó por la incapacidad de los partidos políticos de actuar organizadamente. La profunda atomización partidista no sólo se manifiesta en la época preelectoral con la proliferación de listas y de candidatos, sino en el Congreso. La inexistencia de verdaderas bancadas parlamentarias contribuye a que el Congreso siga siendo evaluado por lo que hacen o dejan de hacer cada uno de sus miembros y no por su accionar como un agregado de intereses colectivos. Y debilita la autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo y a los intereses de otros sectores poderosos de la sociedad.

Congreso Visible considera que uno de los mayores

retos hacia el futuro es fortalecer a los partidos políticos. Estos no pueden ser utilizados por los políticos únicamente como franquicias para obtener los votos necesarios para salir elegidos. Pertenecer a un partido político no puede seguir siendo un juego, un espacio para obtener e intercambiar favores políticos y burocráticos. Debe implicar deberes y derechos de obligatorio cumplimiento para los miembros de las colectividades, para sus directivos y, ante todo, para quienes salen elegidos a nombre de esos partidos.

De lo contrario, seguiremos presenciando cómo la política se ejerce detrás de los telones, a espaldas de la ciudadanía, y no como un asunto de responsabilidad pública. **De todos nosotros depende que el Congreso y los partidos políticos sean visibles.**

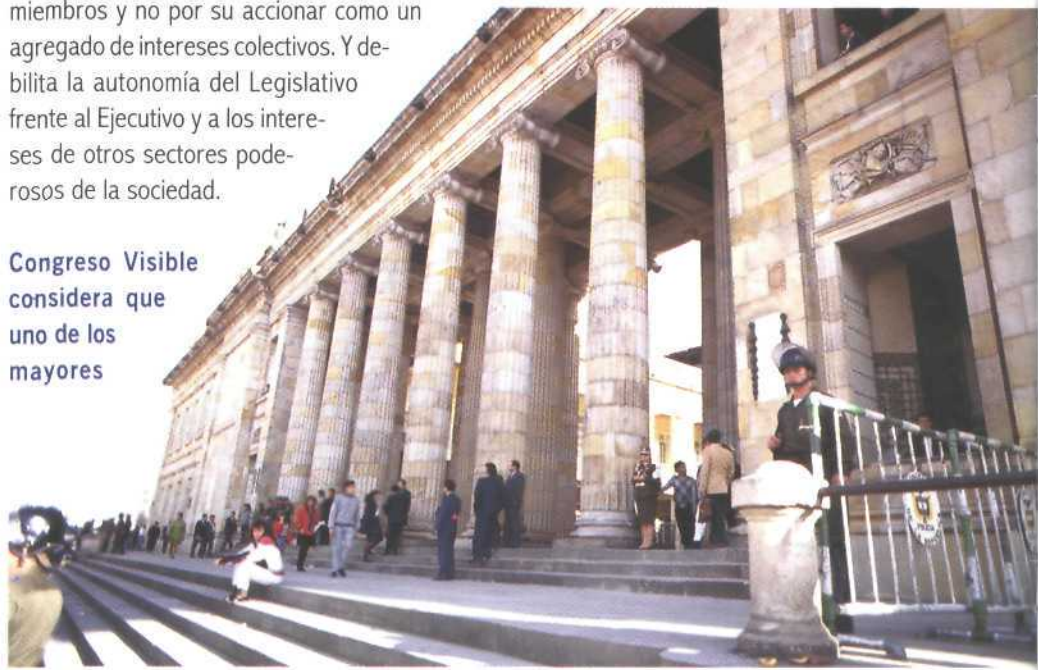


Foto: Cambio



www.cv.uniandes.edu.co

cvvisible@uniandes.edu.co

Cra. 1ra. Este No. 18A -10 Tels: 339 4949 - 339 4999 - Ext. 2614 Fax: Ext. 3203

Departamento de Ciencia Política • Centro de Investigaciones Sociojurídicas - CIJUS •
Con el apoyo de: Fundación Social • Casa Editorial El Tiempo • Fundación Andi • Consejo Gremial Nacional •
Fundepúblico • Asociación Bancaria • Fundación Amor por Medellín