

## Contenido

- 1 - EDITORIAL
- 2 - DESTITUCIONES Y SUSPENSIONES: LOS REEMPLAZOS EN EL CONGRESO
- 5 - LOS CONGRESISTAS ÉTNICOS Y EL PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL
- 8 - REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: MÁS DIFERENCIAS QUE CONSENSOS
- 9 - EL ABORTO EN COLOMBIA: MUCHOS ARGUMENTOS, UNA SOLA DISCUSIÓN
- 12 - EL LARGO CAMINO PARA LA REFORMA A LA JUSTICIA
- 14 - VOTACIONES NOMINALES EN EL CONGRESO: ¿EXCEPCIÓN O REGLA?

Si bien la necesidad de una reforma era compartida por todos los actores del sector, las críticas arrojaron principalmente porque permitía el ingreso de la inversión privada y la creación de instituciones de educación superior con ánimo de lucro. Luego de numerosos foros de socialización, estos dos elementos fueron descartados, entre otros más, determinando la iniciativa definitiva que fue radicada en octubre como el proyecto de ley No. 112/11 de la Cámara, que tampoco logró tener el apoyo de los estudiantes.

allá que la extensión del proyecto dificulte la tarea, es claro que fueron muy pocas fuentes las que se atrevieron a explicar cuáles serían las reales implicaciones de esta reforma.

¿Cómo afectaría estructuralmente a la educación superior este proyecto de ley? ¿Cuál sería el riesgo al hundir la iniciativa? Congreso Visible considera que este ejercicio, con el que se responderían estas preguntas y que cimentaría las bases para la construcción colectiva de una educación superior con calidad, tiene su espacio natural en el Congreso. No obstante, la iniciativa no se integró en la agenda del Legislativo, y las ponencias para su primer debate ni siquiera alcanzaron a ser radicadas a la Comisión Sexta de la Cámara.

En últimas, más que un debate sobre el proyecto, este largo episodio de tibia discusión le ha dejado al gobierno una enorme presión, desde los estudiantes y sus exigencias, hasta en el Congreso donde la división en torno a la conveniencia de la iniciativa creció poco a poco, incluso dentro de la misma coalición. Pero el hecho más importante que deja este episodio fue sin duda la construcción de un debate público sin suficiente información que le pudiera brindar a la opinión pública la capacidad de adoptar una posición crítica y constructiva frente a una reforma tan fundamental y necesaria como la que se intentó promover.

Desde entonces, la discusión se dispersó ampliamente en la opinión pública. Sin embargo, la calidad del debate no fue de las mismas proporciones y, por desgracia, los canales de información a través de los cuales la ciudadanía se podía informar sobre la reforma no fueron lo suficientemente eficaces para darla a conocer con claridad. Por ejemplo, el debate se ha desviado hacia otros hechos colaterales, como las manifestaciones que han causado en diversas ciudades congestiones en el tráfico y problemas de orden público, o la posible cancelación del semestre académico en las universidades públicas que se encontraban en paro.

Al mismo tiempo, el conocimiento general sobre el contenido de la iniciativa fue muy limitado. Los medios de comunicación hicieron su parte pero no fue suficiente para "educar" al ciudadano en el tema. Y más

## EDITORIAL

Luego de cinco semanas de comenzar el paro estudiantil, los alumnos universitarios y el gobierno nacional no alcanzaron acuerdos que permitieran dirimir las protestas. Incluso, el distanciamiento entre las dos partes fue incrementándose con el paso del tiempo, radicalizando en cierta medida el debate y concentrándolo hacia dos posiciones contrarias: la continuación del trámite del proyecto de ley y el retiro del mismo en el Congreso de la República.

Este debate comenzó en marzo pasado cuando el Ministerio de Educación presentó su primer borrador de la reforma, cuyo objetivo era combatir los bajos niveles de cobertura y calidad del sector.

## Universidad de los Andes Congreso Visible

DIRECCIÓN EJECUTIVA — Mónica Pachón.

INVESTIGADORES — Beatriz Helena Gil, Diego Felipe Gómez, Felipe Jacobo, Diego Leal-Castro, Daniel Quiroga, Luis Alfredo Rodríguez, Flavio Reyes, Nicolás Santamaría, Valentina Ochoa.

WEB MASTER — Gabriel Roncancio.

PRACTICANTES — Angélica Latorre, Luis Miguel Téllez.

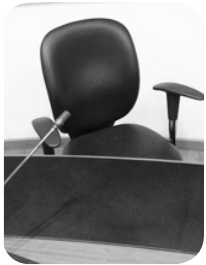
Programa Congreso Visible  
Departamento de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de los Andes  
www.congresovisible.org / contacto@congresovisible.org  
Tel.: [571] 339 4949 Ext.: 3203, 3212, 3806  
Bogotá, Colombia

## DESTITUCIONES Y SUSPENSIONES: LOS REEMPLAZOS EN EL CONGRESO

Luego de 15 meses de posesionado el Congreso de la República, han sido suspendidos temporalmente, inhabilitados o destituidos cinco senadores y seis representantes a la Cámara, de los cuales aún no se han confirmado los reemplazos de Libardo García, Miguel Arenas Prada y Luis Enrique Salas. Este último es un caso particular ya que Salas no era el titular de la curul. Él reemplazó a Luis Felipe Barrios, electo por el Partido de la U en Bogotá D. C. y quien perdió su investidura en julio de 2010.

A continuación presentamos los reemplazos que a octubre de 2011 se han definido al interior del Congreso para aquellos senadores y representantes que, por una u otra causa, fueron apartados de su curul temporal o definitivamente.

### Se aplica la silla vacía para la curul de...



**Partido político**  
Cambio Radical

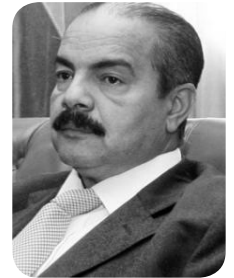
**Votos obtenidos en 2010**  
83 922

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**  
Bolívar

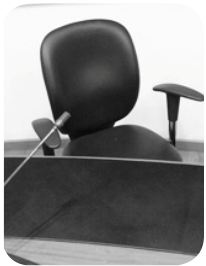
**Comisión**  
Primera de Senado

### Javier Enrique Cáceres Leal

Cáceres Leal fue llamado a juicio por presuntos nexos con grupos armados ilegales por la Corte Suprema de Justicia, por lo que se declaró la silla vacía. El exsenador también tiene una investigación disciplinaria y una preliminar por supuestos malos manejos en la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE).



### Se aplica la silla vacía para la curul de...



**Partido político**  
Social de Unidad Nacional

**Votos obtenidos en 2010**  
39 541

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**  
Magdalena

**Comisión**  
Cuarta de Senado

### Fuad Emilio Rapag Matar

El 30 de agosto de 2011 fue detenido Rapag Matar por supuestos vínculos con el Bloque Calima de las autodefensas. En este caso, también se aplicaría la figura de la "silla vacía". Sin embargo, hasta el momento el Congreso no ha sido notificado oficialmente de estas decisiones.



### Francisco Alonso Pareja González

### reemplazó a

### Lucero Cortés Méndez



**Partido político**  
Social de Unidad Nacional

**Votos obtenidos en 2010**  
Sin datos oficiales de la Registraduría Nacional

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**  
Bogotá D. C.

**Comisión**  
Quinta de Cámara de Representantes

Le fue suspendida su condición de congresista pues está detenida por presunto tráfico de influencias. Tiene además una investigación disciplinaria y otra preliminar por supuestos malos manejos en la DNE.



## Parmenio Cuéllar Bastidas



**Partido político**

Polo Democrático Alternativo

**Votos obtenidos en 2010**

Sin datos oficiales de la Registraduría Nacional

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**

Sin datos oficiales de la Registraduría Nacional

**Comisión**

Primera de Senado

reemplazó a

## Néstor Iván Moreno Rojas



A Moreno Rojas le fue suspendida su condición de congresista, y está detenido por la investigación en el llamado carrusel de la contratación. El Comité de Ética del Polo Democrático Alternativo determinó marginarlo de toda representación política en nombre del PDA, lo que podría sacarlo de su curul como senador.

## Curul sin definir



**Partido político**

Partido Social de Unidad Nacional

**Votos obtenidos en 2010**

Sin determinar

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**

Bogotá D. C.

**Comisión**

Segunda de Cámara de Representantes

reemplazará a



Foto cortesía El Espectador

## Luis Enrique Salas Moisés

## Luis Felipe Barrios Barrios



El Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura de Barrios al concluir que incurrió en un conflicto de intereses al participar en una decisión que lo favorecía directamente: la aprobación del

transfuguismo en 2009, cuando salió de Cambio Radical al Partido de la U. Su reemplazo, Luis Enrique Salas, fue encontrado responsable en 2011 por la misma corporación de violar el régimen de incompatibilidades.

quien sustituyó a

## Lidio Arturo García Turbay



**Partido político**

Partido Liberal Colombiano

**Votos obtenidos en 2010**

35 778

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**

Sin datos oficiales de la Registraduría Nacional

**Comisión**

Quinta de Senado

reemplazó a

## Piedad Esneda Córdoba Ruiz



Foto cortesía El Espectador

Fue destituida e inhabilitada por 18 años por la Procuraduría General de la Nación en un proceso disciplinario por colaborar y promover al grupo armado ilegal de las Farc.

César Augusto Franco Arbeláez



**Partido político**  
Partido Conservador Colombiano

**Votos obtenidos en 2010**  
Sin datos oficiales de la Registraduría Nacional

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**  
Risarlada

**Comisión**  
Quinta de Cámara de Representantes

reemplazó a

Noel Ricardo Valencia Giraldo

Valencia Giraldo perdió su investidura por violación al régimen de inhabilidades, decretada por el Consejo de Estado, al estar casado con la alcaldesa de Dosquebradas, Luz Ensueño Betancourt, desde antes de la elección de 2010, lo que lo impedía para participar de los comicios al Congreso de la República.



Foto cortesía El Espectador

Luis Fernando Duque García



**Partido político**  
Partido Liberal Colombiano

**Votos obtenidos en 2010**  
Sin datos oficiales de la Registraduría Nacional

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**  
Sin datos oficiales de la Registraduría Nacional

**Comisión**  
Sexta de Senado

reemplazará a

Amparo Arbeláez Escalante

La Procuraduría General de la Nación la destituyó e inhabilitó por 12 años, a causa de irregularidades en la suscripción de un contrato en el año 2007 para la compra de kits escolares y alimentación para niños del Quindío, cuando Arbeláez era gobernador de ese departamento.



Curul sin determinar



**Partido político**  
Partido de Integración Nacional

**Votos obtenidos en 2010**  
Sin determinar

**¿Dónde obtuvo mayor votación?**  
Magdalena

**Comisión**  
Séptima de Cámara de Representantes

reemplazará a

Libardo Enrique García Guerrero

El Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura debido a que se postuló a la Cámara por Magdalena pese a que su padre era Alcalde de Fundación, en ese mismo departamento. Aunque la Procuraduría sostuvo que le asiste el beneficio de la duda, el Consejo de Estado ratificó que García sí conocía los vicios de su postulación.



Curul sin determinar



**Partido político**  
Partido Liberal Colombiano

**Votos obtenidos en 2010**  
Sin determinar

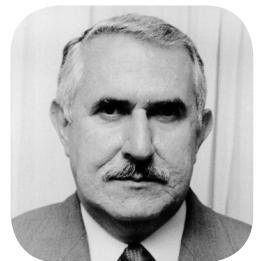
**¿Dónde obtuvo mayor votación?**  
Santander

**Comisión**  
Tercera de Cámara de Representantes

reemplazará a

Miguel de Jesús Arenas Prada

Arenas fue sancionado con la pérdida de su investidura por el Consejo de Estado debido a que en el 2007 rechazó ocupar temporalmente la vacante del entonces senador Luis Eduardo Vives Lacouture, sin prueba de una causa de fuerza mayor que le impidiera aceptar ese nombramiento.





**LOS CONGRESISTAS ÉTNICOS Y EL PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

Luego de un año de trámite legislativo, y de sufrir modificaciones sustanciales en su alcance, fue aprobado en septiembre pasado y remitido a sanción presidencial el proyecto de ley radicado por el movimiento político MIRA, que penaliza la discriminación en Colombia (No. 165/10 de Cámara ó 08/10 de Senado). El objetivo de esta iniciativa era el de modificar el Código Penal para establecer sanciones económicas y penalizar los actos de hostigamiento y discriminación racial, étnica, religiosa, ideológica y sexual.

En el proceso de aprobación, varias organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado señalaron la importancia de dicha iniciativa en cuanto apunta a revertir una tendencia histórica y sistemática de exclusión que viven las minorías en el país.

Por ejemplo, según datos de la Comisión Intersectorial Afrocolombiana presentados en la exposición de motivos del proyecto, el 75 por ciento de las negritudes gana menos de un salario mínimo mensual. Igualmente, organizaciones como el Observatorio de Discriminación Racial señalan que el tema de la discriminación está asociado con la desigualdad en el acceso y la permanencia de las poblaciones afrodescendientes e indígenas en el sistema educativo y de salud, así como con las altas tasas de analfabetismo y discriminación laboral que afectan a dichas comunidades.

Al analizar el tema desde una perspectiva histórica, la iniciativa resulta significativa porque introduce penalizaciones explícitas a las manifestaciones de discriminación contempladas en otros países y en la legislación internacional. De igual manera, su aprobación es importante si se analiza en el marco de la trayectoria de las iniciativas que han cursado en el Congreso relacionadas con las minorías étnicas.

**Tasa de aprobación de proyectos de ley radicados por partido (2006-2010)**

Partido	Proyectos radicados	Sancionados como ley	% Tasa de aprobación
AIICO	1	0	0,0
Acción Social	4	0	0,0
Afrouincca	1	0	0,0
Alas Equipo Colombia	16	2	12,5
Alianza Social Afrocolombiana	5	0	0,0
Alianza Social Indígena	5	0	0,0
Cambio Radical	196	17	8,7
Colombia Democrática	3	0	0,0
Colombia Viva	5	0	0,0
Conservador Colombiano	264	29	11,0
Liberal Colombiano	332	22	6,6
MIRA	145	9	6,2
Partido de Integración Nacional	61	1	1,6
Polo Democrático Alternativo	103	6	5,8
Por el país que soñamos	22	2	9,1
Partido Social de Unidad Nacional	421	34	8,1
Unidad Liberal	8	0	0,0
Partido Verde	6	0	0,0
<b>Total</b>	<b>1598</b>	<b>122</b>	

Como es sabido, muchos de los proyectos que afectan a estas comunidades no son presentados por legisladores indígenas o afro. Precisamente, como ocurrió con el proyecto de ley para prevenir y erradicar la discriminación presentado por el Defensor del Pueblo, Volmar Pérez, y miembros no étnicos de distintos partidos en el 2008, el proyecto de ley actual sobre discriminación tampoco fue una iniciativa de representantes de las minorías étnicas. Esto, como se verá a continuación, es importante para analizar la relación entre los representantes afro e indígena y los intereses de sus comunidades.

**¿Cómo les ha ido a los parlamentarios étnicos en el Congreso?**

Desde 1998 hasta 2011, 36 candidatos étnicos han obtenido una curul en el Congreso. De estos, cuatro han sido elegidos por más de un periodo. Este es el caso de Gabriel Muyuy, Francisco Rojas Birry, María Isabel Urrutia y José Enrique Piñacué. A su vez, doce congresistas han sido electos por la circunscripción especial indígena, siete por la especial afro, y 18 para las ordinarias de Senado y Cámara.

Entre 1998 y 2011, los congresistas indígenas (electos o no en circunscripción especial) han participado en la autoría de 131 iniciativas legislativas. Estas han sido

radicadas en similar proporción tanto en Cámara (49,6%) como en Senado (50,3%).

De estos 131 proyectos, ocho fueron sancionados como Ley y tres como Acto Legislativo. Por el contrario, 78 iniciativas fueron archivadas, es decir, alrededor del 60 por ciento del total de presentadas. Al observar la proporción de proyectos aprobados sobre el total de radicados, se pueden obtener algunas conclusiones con respecto al éxito de los congresistas indígenas.

De los 11 proyectos aprobados, tres fueron liderados por legisladores indígenas, mientras que ocho lo fueron por miembros de otros partidos o entidades (Partido de la U, Partido Liberal, Polo Democrático Alternativo, Cambio Radical, y Defensoría del Pueblo), lo cual tiene sentido si se considera que estos congresistas pertenecen a partidos cuyo tamaño limita su capacidad para aprobar iniciativas.

Lo anterior puede evidenciarse al analizar la tasa de aprobación por partido durante el cuatrienio 2006-2010. En este periodo, partidos como Alas Equipo Colombia, Por el país que soñamos, el Partido Conservador, el Partido de la U, MIRA y el Polo Democrático, superaron la tasa promedio de aprobación que se situó en el 3,9 por ciento. Por el contrario, ninguno de los proyectos liderados por los congresistas indígenas en este periodo fue aprobado.

Igualmente, es importante tener en cuenta que dentro de los tres proyectos que fueron liderados por los legisladores indígenas y que fueron sancionados como Ley durante los últimos 13 años, sólo uno afectaba directamente a dichas comunidades. Este proyecto, que buscaba reglamentar la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, fue presentado por el senador Jesús Enrique Piñacué en el año 1999. Las otras dos iniciativas tuvieron que ver con la representación de colombianos en el exterior y con la promoción de la comprensión y estudio de la Constitución.

Debe señalarse que la mayoría de los proyectos sancionados que no fueron liderados por los congresistas indígenas, pero que contaron con su participación, son de carácter social. Este es el caso del proyecto por medio del cual se creó la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, o aquel que estableció normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Por su parte, entre 1998 y 2011 siete congresistas han sido elegidos por circunscripción especial afro y 19 por circunscripción ordinaria. Sólo una re-

presentante, María Isabel Urrutia, ha sido elegida por más de un periodo. En este mismo lapso, los representantes de las minorías afrodescendientes presentaron un total de 107 proyectos. A diferencia de los legisladores indígenas, la proporción de proyectos presentados en la Cámara de Representantes (78,5%) es mucho mayor que en el Senado (21,5%), lo cual se explica por la mayor presencia de los representantes afro en dicha corporación.

Del total de proyectos radicados, nueve culminaron su trámite legislativo (un acto legislativo y ocho proyectos de ley). Esto quiere decir que del conjunto de proyectos donde los congresistas afro tuvieron participación, se registró una tasa de aprobación del 8 por ciento. Por otro lado, el número de proyectos archivados con participación de estos legisladores representa el 55% sobre el total de radicados, frente al 59% observado en el caso de los indígenas.

Como se observó al analizar la tasa de aprobación de los representantes indígenas, en este caso, al tratarse también de partidos pequeños, el porcentaje de proyectos sancionados como ley está por debajo del promedio alcanzado por otras colectividades con representación en el Congreso para el cuatrienio 2006-2010,

ya que en este periodo, ninguna de las iniciativas presentadas por partidos afro fue aprobada.

En cuanto al contenido de los proyectos sancionados donde los congresistas afro tuvieron participación, dos afectan directamente a dicho segmento de la población. El primero, liderado por el congresista liberal Guillermo Santos, buscó recaudar recursos para la Universidad de la Amazonía mediante la creación de una estampilla. El segundo, en cabeza del representante Hemel Hurtado, declaró como patrimonio cultural al Festival de Música del Pacífico Petronio Álvarez.

Además de lo anterior, al observar los proyectos sancionados resaltan dos elementos. Por un lado, la agenda social de estos congresistas, característica que comparten con los parlamentarios indígenas. En este sentido pueden señalarse proyectos como el que buscaba prevenir y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres, y la propuesta orientada a proteger los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, entre otros. Y por otro lado, sobresale el liderazgo de la representante María Isabel Urrutia en términos del éxito de los proyectos de ley en los que participó como coautora, ya que de las nueve iniciativas afro aprobadas, seis contaron con su apoyo.

### Proyectos sancionados entre 1998 y 2011 donde participaron congresistas étnicos

Tema proyecto	Legislatura	Tipo*
Veedurías ciudadanas y las juntas de vigilancia	Julio 1998 - junio 1999	PL
Determina las zonas afectadas por el sismo de 1999	Julio 1998 - junio 1999	PL
Participación de los grupos étnicos en el Sistema de Salud	Julio 1999 - junio 2000	PL
Incorporación del Estatuto de Roma	Julio 2000 - junio 2001	PAL
Estudio y comprensión de la Constitución	Julio 2004 - junio 2005	PL
Representación de los colombianos en el extranjero	Julio 2004 - junio 2005	PAL
Observatorio de Asuntos de Género	Julio 2004 - junio 2005	PL
Protección integral de niños, niñas y adolescentes	Julio 2005 - junio 2006	PLE
Unidades de Asistencia Técnica Legislativa	Julio 2005 - junio 2006	PL
Reducción del número de concejales de Bogotá	Julio 2006 - junio 2007	PAL
Festival Internacional de Poesía de Medellín	Julio 2006 - junio 2007	PL
Violencia contra las mujeres	Julio 2006 - junio 2007	PL
Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes	Julio 2007 - junio 2008	PL
Estampilla Prodesarrollo de la Universidad de la Amazonía	Julio 2007 - junio 2008	PL
Prevención de la explotación sexual de menores	Julio 2007 - junio 2008	PL
Comisión Legal para la Equidad de la Mujer	Julio 2009 - junio 2010	PL
Festival Petronio Álvarez	Julio 2009 - junio 2010	PL

\* PL = Proyecto de ley, PAL = Proyecto de acto legislativo, PLE = Proyecto de ley estatutaria

### Penalizar la discriminación, un objetivo esquivo de los congresistas étnicos

Como se mostró anteriormente, los congresistas étnicos, dada su pertenencia a partidos pequeños, tienen una capacidad limitada para aprobar iniciativas, lo cual explica que suelen unirse a otras colectividades para sacar adelante proyectos de su interés o que sean otros partidos los que lideren el trámite de las propuestas.

Precisamente, a pesar de contar con la participación de ponentes afro, el proyecto de ley que penaliza las manifestaciones de discriminación no fue de autoría de ningún legislador étnico, sino del movimiento MIRA. Esto, en cierta forma,

cuestiona el grado en que estos representantes logran incluir en la agenda temas centrales para sus comunidades.

En materia de discriminación y reconocimiento de la diversidad étnica y racial, entre 1998 y 2011 los congresistas de estas minorías han participado en 31 iniciativas. Algunas de ellas están relacionadas directamente con la problemática de la discriminación, como es el caso de los proyectos de ley apoyados por la representante María Isabel Urrutia en los años 2006, 2007 y 2010, con los que se buscó modificar el Código Penal para castigar este tipo de actos.

De la misma forma, algunos de estos proyectos han tratado de establecer acciones afirmativas o formas de inclusión de las comunidades indígenas y afro en variadas instancias de decisión. Así lo pretendieron los proyectos para crear la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, constituir las Entidades Territoriales Indígenas, y establecer medidas de acción afirmativas para garantizar la adecuada participación de las comunidades negras en los órganos decisorios, entre otros. Siguiendo la tendencia analizada previamente, todos estos proyectos fueron archivados.

Precisamente, la exposición de motivos del proyecto presentado por el MIRA, que modifica el Código Penal para castigar los actos de discriminación, demuestra la ausencia de una regulación integral en ese sentido. Como afirman los autores del proyecto, "en Colombia persiste la discriminación racial sistemática, toda vez que la satisfacción plena del derecho a la administración de justicia carece de acciones judiciales, al tratarse de las víctimas de discriminación racial y racismo".

Es importante aclarar que aunque la legislación que penaliza el racismo es prácticamente inexistente, hay regulaciones nacionales e internacionales que tratan el tema de la segregación étnica, la diver-

sidad cultural y las acciones afirmativas a favor de dichas poblaciones, principalmente desde un enfoque normativo.

Este es el caso de la Ley 22 de 1981 que aprueba la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial adoptada por la ONU y el Decreto 2492 de 1982 que establece la vigencia de dicha Convención; la Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 169 de 1991 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la aplicación de políticas de acción afirmativa en el campo laboral; y la Sentencia T-1090 de 1995, que exhorta al Congreso a legislar en materia de discriminación racial, entre otras. Justamente, el proyecto de ley presentado por Carlos Baena y Gloria Stella Díaz apunta en esa dirección, estableciendo regulaciones específicas para penalizar comportamientos racistas.

En el trámite, la propuesta sufrió modificaciones sustantivas. Inicialmente, el proyecto estaba circunscrito a la discriminación de la población afrodescendiente y establecía penas de entre 3 y 6 años, así como multas económicas para aquellos que cometieran actos de discriminación y hostigamiento. En primer debate, el senador ponente Hemel Hurtado del Partido de Integración Nacional (PIN) propuso ampliar el espectro de aplicación de la norma para garantizar la protección de cualquier grupo o comunidad vulnerado a través del racismo.

Una vez el texto pasó a la Cámara de Representantes, los ponentes a cargo del tercer debate incluyeron en la iniciativa

las manifestaciones de discriminación religiosa, por nacionalidad, ideológica, filosófica y sexual. Finalmente, el texto aprobado, que incluyó las objeciones del Presidente a la penalización de actos de discriminación religiosa, filosófica e ideológica, estableció penas entre 1 y 3 años, al igual que sanciones económicas de entre 10 y 15 salarios mínimos mensuales, sólo para actos de discriminación racial, sexual y por nacionalidad.

Es claro que el proyecto, aunque sólo considera medidas punitivas frente al

problema de la discriminación, constituye un gran avance en este tema. No obstante, esta iniciativa vuelve a poner sobre la mesa la debilidad histórica de los congresistas étnicos para sacar adelante los proyectos que tienen que ver directamente con sus comunidades de origen. En ese

sentido, durante la presente legislatura fue presentado y aprobado en primer y segundo debate un proyecto de ley que busca aumentar en dos curules la composición del Senado para fortalecer la representación de los afrodescendientes.

Es importante mencionar que esta iniciativa cuenta con la autoría de dos representantes de la bancada afro, pero también con el apoyo de otros 21 congresistas, entre ellos, Juan Manuel Corzo, José Darío Salazar y Hernán Andrade por el Partido Conservador, Luis Fernando Velasco del Liberal y Carlos Baena del movimiento MIRA, lo cual podría aumentar las posibilidades de éxito de dicha iniciativa contribuyendo así a superar las bajas tasas de éxito de este tipo de proyectos.

## El presidente Santos objetó la penalización de la discriminación religiosa, filosófica e ideológica, aceptando la racial, sexual y por nacionalidad



## REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: MÁS DIFERENCIAS QUE CONSENSOS

Aún sin que se alcanzara a conocer su primera ponencia en la Comisión Sexta de la Cámara, el proyecto de ley del gobierno con el que pretendía reformar la educación superior en el país generó intensos debates en diferentes esferas.

De hecho, numerosos movimientos estudiantiles se declararon en paro desde el pasado 5 de octubre debido a que, según ellos, no se tuvieron en cuenta sus opiniones a la hora de redactar el articulado.

Y a pesar del riesgo que existía en la cancelación del semestre académico, los estudiantes se mantuvieron firmes, ganándole el pulso al gobierno que, finalmente, decidió retirar la iniciativa del Congreso de la República.

Si bien surgió un debate al respecto, el contenido de la iniciativa así como sus implicaciones no fueron del todo conocidas. Y es que el proyecto de ley constituye un largo texto de 165 artículos divididos en ocho títulos, de los cuales la financiación institucional fue quizá el que más discusiones generó.

Congreso Visible preparó este pequeño resumen que recoge las principales discusiones en torno a la reforma presentada por el gobierno. Los invitamos a leer el texto completo del proyecto de ley No. 112/11 de Cámara (que puede ser consultado en [www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/](http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/)) y a plasmar sus opiniones sobre el mismo.

**La cobertura en Colombia de la educación superior es del 37%. Sólo el 13% de los programas de pregrado tienen acreditación de alta calidad**

**En lo que hay un acuerdo: cobertura y calidad no son las mejores.**

Uno de los puntos en los que están de acuerdo tanto el gobierno como los estudiantes es en la baja calidad y cobertura que tiene hoy el sistema de educación superior en el país. Según estos sectores, la Ley 30 de 1992 no está diseñada para las condiciones actuales de Colombia.

Las cifras demuestran esta necesidad: de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, entre el 2000 y el 2010, más de 3 millones de bachilleres no ingresaron a la educación superior, o ingresaron y desertaron de ella antes de finalizar sus estudios. Así mismo, el número de bachilleres va en aumento, pasando de 414 mil en el 2002 a 625 mil en el 2010. En cuanto a calidad, solo el 13% de los programas de pregrado tiene acreditación de alta calidad, y el 13,5% de los profesores de tiempo completo tienen formación doctoral.

### Nuevos cupos con más recursos: ¿es viable?

La reforma establecía el objetivo de crear más de 600 mil nuevos cupos

para el 2014. Estos fueron desagregados de la siguiente manera: 95 mil para universidades públicas, 60 mil para las privadas, 395 mil para instituciones técnicas y tecnológicas públicas (la mitad serían ofrecidos por el Sena), y 75 mil para el mismo tipo de

instituciones, pero de carácter privado. De esta manera, se contemplaba aumentar la cobertura en la educación superior para llegar en ese año al 50%.

La meta establecida para el 2022 era el 64% de cobertura nacional.

¿Cómo promover la apertura de estos cupos? El gobierno sostenía que, de aprobarse el proyecto de ley, se garantizarían 35 billones de pesos para los próximos 10 años; de ellos, 6 billones serían directamente aportados por la reforma. Y adicionalmente, se tendría el 10% del producto de las regalías que, de acuerdo con la recién sancionada Ley de Regalías, debe invertirse en ciencia, tecnología e innovación, porcentaje que ronda el billón de pesos anuales.

Aquí yacía el primer desacuerdo con algunos sectores que sostienen que estos recursos estarían condicionados a la inflación, y que además no estaban específicamente distribuidos, haciendo que las instituciones públicas de educación superior tuvieran que competir "de igual a igual" con las privadas para obtener estos recursos.

El segundo conflicto se encontraba en los recursos destinados para los próximos años. Hasta el 2014 serían destinados 420 mil millones de pesos (con el objetivo de crear los más de 600 mil cupos). Esta cifra se elevaría a 640 mil millones de pesos, ya que el Ministerio de Educación garantiza (más allá de la reforma) otros 220 mil millones por concepto de mejoramiento de la calidad educativa.

Para los representantes de los estudiantes, estas medidas no eran suficientes para lograr una educación de calidad. De hecho, aseguraron que por cada nuevo cupo prometido por la reforma, la cantidad de dinero destinado era muy limitada. Así lo sostenían también algunos rectores y directivos universitarios para quienes el presupuesto proyectado solamente alcanzaría para crear el 10% de los nuevos cupos propuestos.

### Financiación de la educación pública

Hacia el mes de marzo, al ser socializada la primera versión del articulado, el



gobierno contempló la posibilidad de la inversión privada en la educación superior pública, y propuso la creación de instituciones de educación superior (IES) con ánimo de lucro.

Estas dos iniciativas fueron desde el primer momento el blanco de las críticas. Finalmente, el proyecto radicado en el Congreso no incluyó estas propuestas. De esta manera, se estableció que los ingresos y patrimonios de las IES serían constituidos por:

- Las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- Los bienes muebles e inmuebles que hoy posean y los que adquieran posteriormente a cualquier título, así como sus frutos y rendimientos.
- Los recursos del Sistema de Regalías que se les destinen para inversiones físicas.
- Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos pecuniarios y los ingresos que perciban por concepto de venta de bienes y servicios y donaciones.

Además, la reforma contemplaba el aumento de los recursos para las IES en tres puntos porcentuales por encima del

índice de precios al consumidor (IPC) al año.

## Tras el retiro de la reforma del Congreso, comienza una etapa de construcción colectiva de la iniciativa

No obstante, para los representantes de los estudiantes esto no era suficiente: "se plantea un discurso donde se dice que no hay recursos". También se descalificó la reforma en la transformación del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior en sociedad anónima.

### Nuevos créditos de estudio sin intereses

La reforma también establecía créditos del Icetex sin ningún tipo de interés para los estudiantes de estratos 1, 2 y 3; aquellos de niveles 1 y 2 del Sisbén que concluyan su carrera podrían tener una rebaja del 25% de ese crédito, y se contempló un presupuesto de un billón de pesos anuales para ser invertidos en manutención de estudiantes con escasos recursos.

Ahora bien, estos beneficios serían solamente para los nuevos estudiantes, elementos que fueron criticados por los estudiantes quienes sostienen que deben ampliarse a los actuales estudiantes, y proponen además rebajas en las

cuotas de pago. Algunos han sostenido incluso la condonación de esas deudas.

### Participación de los estudiantes y maestros en la redacción del proyecto de ley

El Ministerio de Educación realizó 28 foros regionales con el objetivo de socializar el proyecto de reforma a la educación superior, y habilitó en su página web un foro virtual en el que participaron cerca de 145 mil personas. Sin embargo, varios sectores sostienen que si bien se reunieron con el gobierno y fueron escuchadas sus propuestas, no se plasmaron en el texto final del proyecto. Esto lo afirman tanto rectores de universidades como estudiantes, quienes aseguraron que las modificaciones de fondo no se tuvieron en cuenta.

Por su parte, el Ministerio de Educación sostuvo que sí se tuvieron en cuenta estas recomendaciones, y que se reflejó, según el gobierno, en un cambio de más del 60 por ciento en el texto radicado finalmente al Congreso de la República. Incluso sostiene que varios artículos se eliminaron, como aquellos relacionados con la inversión privada con ánimo de lucro.

Lo cierto es que ahora, luego del retiro del proyecto de ley, los estudiantes han logrado que el gobierno se sienta en la mesa con ellos para crear de manera conjunta una nueva iniciativa que, como se dijo con anterioridad, es necesaria para brindar una mejor educación superior.

### EL ABORTO EN COLOMBIA: MUCHOS ARGUMENTOS, UNA SOLA DISCUSIÓN

En el 2006, la Corte Constitucional de Colombia legalizó el aborto a través de la Sentencia C-355, permitiéndolo solamente bajo tres excepciones: cuando un

médico certifica que la salud de la mujer está en riesgo, cuando el nasciturus (entendido en el artículo 90 del Código Civil como "aquel que está por nacer") presenta malformación incompatible con la vida extrauterina, y cuando el embarazo es el resultado de violación o incesto debidamente denunciados.

Para entonces, la sentencia generó amplios debates y controversias en el país, teniendo en cuenta las diferentes posturas que nutren la discusión sobre la constitucionalidad del derecho al aborto.

Por esta razón, el pasado 3 de agosto la bancada conservadora del Congreso,

junto con algunos parlamentarios de los partidos de la U y de Integración Nacional, radicó en la Comisión Primera de Senado una reforma constitucional con la cual se pretendía prohibir el aborto bajo cualquier circunstancia. La iniciativa contó además con el apoyo de la Iglesia Católica colombiana y de más cinco millones de firmas recogidas por los autores del proyecto.

La discusión en torno al tema dividió al Congreso. Incluso, las ponencias presentadas para primer debate fueron contrarias entre sí, confrontando la posición del senador conservador José Darío Salazar frente a la del senador Roy Barreras, del Partido de la U.

El debate comenzó el pasado 11 de octubre en la Comisión Primera, y al día siguiente, en medio de una apretada votación y de una gran expectativa nacional, se archivó el proyecto.

El grueso de aquel debate giró en torno a tres elementos sustanciales reflejados, de diferente manera, en cada una de las ponencias: el concepto de dignidad, el conflicto entre los derechos de la madre y los del nasciturus; y la interpretación de los abortos clandestinos como un problema de salud pública.

Congreso Visible recogió los principales argumentos que se establecieron en el Congreso sobre estos elementos, y los compartió con un grupo de expertas en el tema del aborto en Colombia. A continuación presentamos esta discusión junto con los aportes de Beatriz Quintero, integrante de la Red Nacional de Mujeres y de La Mesa

por la Vida y la Salud de las Mujeres: Amanda Rodríguez López, portavoz de la Plataforma Unidos por la Vida Colombia; e Isabel Cristina Jaramillo, Doctora en Derecho y directora de los programas de Maestría y Doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes.

### Las dos visiones sobre el concepto de dignidad

En primer lugar, este debate abrió la discusión sobre lo que se entiende como el derecho a la dignidad. La ponencia positiva mencionaba que “una característica del Estado Social de Derecho es la centralidad de la persona, cuya dignidad humana debe ser defendida y protegida por toda la plataforma institucional

incondicionalmente, sin excepción alguna, convirtiendo a este derecho en “edictos de tolerancia irrevocables”.

En efecto, desde la perspectiva de esta ponencia, cuyo coordinador era el senador Salazar, se considera que el concepto de dignidad humana está necesariamente atado a la defensa por el derecho a la vida, cuya protección es sagrada e inviolable.

En este sentido, coincide con la opinión de Amanda Rodríguez, portavoz de la Plataforma Unidos por la Vida Colombia (ProVida), quien considera que “hay un consenso en la sociedad en torno a aceptar el derecho a la vida como base o fundamento del resto de derechos humanos”.

Sostiene además que “esta persona dentro del vientre tiene la misma dignidad que aquellas que estamos fuera del vientre. No hay argumento para indicar que luego de 15 días sí se es una persona pero antes no”.

En contraste, la ponencia negativa aludía al derecho a la dignidad como el respeto por la decisiones relacionadas con el plan de vida de la mujer, “entre las que se incluye la autonomía reproductiva, al igual que la garantía de su intangibilidad moral, que tendría manifestaciones concretas con la prohibición de asignarle roles de género estigmatizantes, o infringirle sufrimientos morales deliberados”.

Por su parte, Isabel Cristina Jaramillo, directora de los programas de Maestría y Doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes, manifiesta que en el debate internacional, “la dignidad no ha sido central en el debate del aborto en muchos países. [...] De hecho, la atención que ha recibido en medios internacionales la sentencia de Colombia se relaciona con el uso que hace de la dignidad, dado que en otros ámbitos la noción de dignidad ha sido utilizada en proyectos racistas o católicos”.

Beatriz Quintero, perteneciente a la Red Nacional de Mujeres y a La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, considera que “el debate, más bien, está entre un Estado laico y un Estado secular”. En otras palabras, “no está entre dos ideas de dignidad, sino entre dos proyectos de sociedad, uno pluralista y el otro único”.

De esta manera, aquellos que apoyaban la prohibición total del aborto enfocaron el derecho a la dignidad como una razón de la protección de la vida donde no es posible ningún tipo de excepción.

Esta visión contrasta con la de aquellos que apoyaban las excepciones legalizadas por la Corte, quienes consideraban que el derecho a la dignidad

## El concepto de dignidad, el límite entre los derechos de la mujer y del nasciturus, y el problema de salud pública, fueron los temas centrales del debate sobre el aborto

abarca el derecho al respeto por las decisiones personales de las mujeres relacionadas con su plan de vida.

## La balanza de los derechos de la madre y los del nasciturus

En segundo lugar, en lo que se refiere a los derechos de la vida de la madre y del nasciturus, la ponencia coordinada por Salazar expone que el derecho a la vida es un derecho natural del ser humano, y que es “un bien superior y anterior a otros derechos entre los que se encuentran los sexuales y reproductivos, dependientes del primero para su existencia”.

Por su parte, Rodríguez aclara que “los derechos de ambos, el feto y la mujer, deben ser defendidos de la misma manera y el Estado debe garantizar y proteger la vida de ambos. El Estado debe proteger el derecho a la vida como el principal de todos los derechos”.

Por el contrario, la ponencia negativa expone que el hecho de que prevalezca el derecho del nasciturus por encima de todas las circunstancias, desconocería el derecho a la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad de la madre, en la medida en que el embarazo no fue producto de una decisión consentida, sino, por el contrario, de un acto arbitrario.

Así, se hace evidente la tensión que genera la balanza entre los derechos de la madre y los del nasciturus. Al respecto, Jaramillo considera que “la pregunta debería ser: ¿en qué circunstancias alguien puede impedir que una vida se desarrolle? En realidad, hoy en Colombia, esa vida prevalece sobre los derechos de la mujer, porque la mujer, en la única circunstancia en que puede hacer algo, es cuando su propia existencia está en peligro”.

En lo que tiene que ver con el Estado y la manera de enfrentar esta discusión, Jaramillo considera que “la rama Ejecutiva ha mediado entre los

intereses sociales de la salud pública y la decisión legislativa. Lo que ha hecho el Ejecutivo es, dado que socialmente las mujeres quieren tener abortos y los están teniendo, no meter a las mujeres a la cárcel.

El rol del Ejecutivo ha sido no enfrentarse al Legislativo ni a la Corte, pero tampoco ejecutar las decisiones de la Corte”.

Quintero coincide con Jaramillo, al sostener que en la medida en que “la mujer es la vida viable, la vida que ya existe, la vida del feto depende de la mujer. No hay disyuntiva salvo que la mujer decida poner en riesgo su vida. Para mí, en este tema no hay discusión ni debate, menos aún de conflicto entre derechos, pues la vida de las mujeres ya está protegida y reconocida por los derechos, no así la vida del óvulo, el feto, etc., donde hay vida, pero no hay derechos reconocidos”.

## El aborto como un problema de salud pública

Por último, la ponencia positiva es enfática en sostener que: “con la despenalización del aborto, nuestro país no solamente perdió la aceleración del descenso de la mortalidad materna, causando una de cada 10 muertes maternas”.

Frente a esto, Quintero argumenta que en Colombia no hay una política pública al respecto en la medida en que no son evidentes ni claras las metas que se pretenden alcanzar, así como tampoco lo es la organización administrativa ni la evaluación.

Para ella, los 400 mil abortos ilegales son un argumento lo suficientemente fuerte para asegurar que no hay una política pública al respecto. “Reafirmo que la política pública de salud debe ser integral teniendo presente los factores educativos, preventivos y los procedimientos terapéuticos. Los dos primeros coadyuvan a evitar los embarazos no deseados, pero aun así, siempre habrá casos de emergencia, como salvar la vida de la madre o la inviabilidad del feto, en los cuales será necesaria la interrupción del embarazo como un procedimiento terapéutico. De allí la importancia de una política de salud integral que reconozca estas realidades”.

Por su parte, la ponencia negativa hace una lectura diferente del tema y de las cifras de salud. Apoyados en el estudio de Guttmacher, señala que “las interrupciones voluntarias del embarazo continúan siendo un grave problema de salud pública. Cada año en Colombia se producen cuatrocientos mil cuatrocientos doce (400.412) abortos inducidos, siendo una quinta parte del

total de mujeres que sufren complicaciones post-aborto las que no reciben tratamiento alguno y son propensas a sufrir consecuencias de largo plazo en su salud”.

En este punto, la portavoz de ProVida coincide con Quintero y considera que no hay una política pública

al respecto en el país. Para Rodríguez, “no ha habido políticas públicas que regulen la protección de la mujer en gestación. Una política pública tiene que responder a un bien público en específico, en este caso no puede ser a través de un delito como es el aborto.

**La iniciativa que penalizaría las excepciones del aborto no logró pasar el primer debate, pero puso a discutir de nuevo al país sobre sus implicaciones en diferentes sectores**

La política pública que se debería promover es entregar información sobre la salud materno-infantil. [...] Hasta ahora la única opción para las mujeres es el aborto”.

Sin embargo, Jaramillo considera que, según la definición que se le dé al concepto de políticas públicas, podría

pensarse que sí hay una política pública al respecto en Colombia.

“Hay dos maneras de entender que hay políticas públicas. Por un lado la formulación expresa de objetivos, recursos destinados y la ejecución consciente de esos recursos. Por otro lado [...] el hecho de no tener una actividad clara y específica sobre un

tema, puede ser una política pública. Hay unas actuaciones concretas y unas decisiones sobre qué hacer con ese tema. La decisión explícita es criminalizarlo y la implícita es no hacer nada al respecto. No es cierto que el derecho en general no se aplique, la inaplicación en este caso no es por descuido. [...] La política pública es criminalizar, no perseguir el aborto”.



### EL LARGO CAMINO PARA LA REFORMA A LA JUSTICIA

Colombia vive una crisis permanente de administración de justicia. Analistas como Rodrigo Uprymmy, Mauricio García y César Rodríguez coinciden en que el poder judicial no satisface las demandas de la población. Por el contrario, persisten los altos índices de impunidad en materia penal, la congestión de los despachos judiciales y la corrupción.

Sin embargo, estos mismos expertos destacan aspectos positivos como el activo control que ejerce la Corte Constitucional a las leyes que expide el Legislativo; la gestión de la Corte Suprema de Justicia ante el fenómeno de la ‘parapolítica’, así como también la acción de tutela que desde su implementación en 1993 ha permitido el avance en materia de derechos fundamentales.

En 2008, durante el gobierno de Álvaro Uribe, fue presentado un proyecto de acto legislativo que pretendía reformar

la justicia. Desde el comienzo recibió críticas formales por parte del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, que consideraban que la iniciativa no resolvía los problemas del sistema judicial y que pretendía socavar sus facultades. A dicha resistencia, se sumaron las bancadas de los partidos políticos por fuera de la coalición de Gobierno en ese entonces, como el Liberal y el Polo Democrático Alternativo, aduciendo las actuaciones de algunos funcionarios de Palacio

como el Ministro del Interior, y el aumento de las acusaciones del entonces Presidente contra la justicia y la oposición.

Del mismo modo, temas como los impedimentos y la doble instancia para congresistas, y la forma de elegir al

Procurador, al Fiscal o a los magistrados de los altos tribunales, entre otros, se convirtieron en obstáculos para una reforma que entró en cuidados intensivos para finalmente ser retirada por el entonces presidente Uribe el 14 de octubre de 2008.

Casi dos años más adelante, Juan Manuel Santos, ya posesionado como Presidente de la República, retomó esa búsqueda de una reforma integral a la justicia.

### Buscando el consenso en las esferas públicas

Desde agosto del año 2010, Santos presentó el borrador de la propuesta a la Corte Constitucional, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y al Consejo Superior de la Judicatura. Días después instaló la Mesa de Justicia, un espacio de concertación del proyecto que sesionó del 13 al 15 de septiembre en la Cámara de Comercio de Bogotá. A esta se unirían los presidentes de dichas corporaciones, los directores de los organismos de control, los voceros de los partidos políticos, los gremios económicos, expertos juristas e incluso sindicalistas.

Durante la instalación de la Mesa, Santos señaló que el proyecto era producto de meses de trabajo que se remontaban a su campaña a la Presidencia, y donde todos los nuevos aportes para la naciente reforma eran bienvenidos. Sin embargo, el consenso no llegó. Uno de los puntos más problemáticos fue la modificación de competencias de las altas cortes. Por esa razón, se postergó la presentación de la iniciativa para el primer semestre del 2011.



## Principales propuestas del proyecto No. 07/11, radicado por el gobierno en el Senado

1. Confiar la administración de la justicia a un Gerente en conjunto con una nueva entidad: el Consejo Superior Judicial, que sería conformado por los presidentes de las tres Cortes y tres delegados de las mismas, así como de un representante de los jueces y magistrados.

2. Autorización constitucional del ejercicio de funciones judiciales a funcionarios de la rama distintos a los jueces y la inclusión de abogados bajo la supervisión del Consejo Superior Judicial, con el fin de superar el rezago en los procesos.

3. Fortalecer la seguridad jurídica para garantizar mejores condiciones para la inversión. Es decir, que las disposiciones tomadas por las altas cortes en el pasado sean de obligatorio cumplimiento y reconocimiento por todos los jueces y no obstaculicen el desarrollo económico del país.

4. Control previo de constitucionalidad para algunas leyes ordinarias y la posibilidad de que la Corte Constitucional pueda remitir las normas demandadas al Congreso para que sus vicios puedan ser corregidos y así racionalizar las funciones de cada institución.

5. Reforma a la tutela: deberá interponerse mediante abogado en única instancia que será la Sala Plena de la corporación respectiva. El fallo puede ser elegido y revisado por la Corte Constitucional para unificar la interpretación en materia de derechos fundamentales. El Gobierno afirma no querer restringir la tutela, sino regularla para evitar el abuso de este mecanismo de protección.

6. Otorgar a las víctimas tengan los mismos derechos procesales que la Fiscalía y la defensa durante las fases de investigación y juzgamiento.

7. Se constituye la profesionalización de los servidores judiciales para que su trayectoria puede concluir en las altas cortes. Se busca que como magistrados puedan ser elegidas personas provenientes tanto del ejercicio profesional, la Rama Judicial o la academia.

8. Suprimir las funciones de las autoridades judiciales, referidas a la nominación de candidatos para ocupar los cargos de Contralor General de la Nación, Procurador General de la Nación y contralores departamentales o distritales. Para el Gobierno, dichas facultades pueden convertirse en instrumentos políticos que no tienen relación con la administración de justicia.

9. Crear nuevas competencias disciplinarias que les permitan a las altas cortes investigarse entre sí. Se plantea que los magistrados del Consejo de Estado sean investigados por los de la Corte Suprema, que los de la Corte Suprema lo sean por los de la Corte Constitucional y los de la Corte Constitucional por el Consejo de Estado. Con lo anterior, se pretende prescindir del Consejo Superior de la Judicatura.

10. La posibilidad de la doble instancia para congresistas y ministros cuyo juzgamiento continuaría en manos de la Corte Suprema de Justicia.

En sus esfuerzos por obtener un mayor respaldo a la iniciativa, el primer mandatario decretó la creación de la Comisión Interinstitucional para la Reforma a la Justicia, conformada por el Ministro del Interior y de Justicia (quien la presidiría); el Viceministro de Justicia; los presidentes de las altas cortes, del Senado y de la Cámara de Representantes; el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República; el Fiscal General de la Nación; el Procurador General de la Nación; y Manuel José Cepeda Espinosa (expresidente de la Corte Constitucional). De igual manera, el Gobierno se reunió en abril de este año con los voceros de los partidos políticos y los miembros de las comisiones primeras constitucionales.

Por lo anterior, el Ejecutivo consideró que el proyecto de reforma ya había sido lo suficientemente socializado y

estaba listo para llegar a la instancia definitiva: el Congreso de la República. Sin embargo, y a pesar de contar con el apoyo de la Unidad Nacional, no tenía el de las Cortes.

### La reacción del poder judicial

La respuesta de la Rama Judicial fue inmediata. A través de un comunicado, los magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia manifestaron su descontento con la propuesta al considerar que ponía en riesgo la autonomía e independencia judiciales. De igual manera, anunciaron que pedirían veeduría internacional para vigilar el proceso. Por su parte, Santos invitó a los magistrados a presentar sus propuestas al Congreso, en el marco de la discusión de la iniciativa.

Precisamente, el Consejo de Estado radicó una semana después (11 de abril) su propio proyecto de reforma ante el Congreso. Este avalaba la doble instancia; defendía la permanencia del Consejo Superior de la Judicatura pero proponía una mayor participación de los presidentes de las altas cortes en su conformación; exigía el establecimiento de un cinco por ciento del presupuesto general para la justicia; planteaba una regulación para la administración de justicia por parte de terceros; y se oponía a la pérdida de la facultad para nominar a los candidatos a los órganos de control. Sin embargo, esta propuesta, por tener el mismo fin de reformar la justicia, fue acumulada con el proyecto inicial.

El martes 23 de agosto arrancó su discusión en la Comisión Primera de Senado con una audiencia pública donde se reunieron ministros, magistrados y congresistas. Mauricio Fajardo, presidente del Consejo de Estado, reiteró la necesidad de garantizar suficientes recursos para la justicia. En respuesta, el ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, afirmó que asignar cerca de 9 billones de pesos al poder judicial cada año no es posible, dada la capacidad limitada de las finanzas públicas, pero sostuvo que se impulsará la creación de un arancel judicial dentro del presupuesto del próximo año.

En representación del Gobierno, el ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra (designado en julio pasado), llamó la atención sobre la grave situación que enfrentan los colombianos puesto que, en promedio, la duración de un proceso judicial es de diez años, lo que deja a Colombia en el puesto 178 entre 183 países analizados en este aspecto.

La posibilidad de la doble instancia para congresistas también fue abordada en el debate. El Partido Liberal fue el primero en anunciar su respaldo, siempre y cuando exista una debida separación entre las funciones de investigación y juzgamiento, tal como lo aclaró Rodrigo Pardo, director de dicha

colectividad. En ese mismo sentido se expresó la Fiscal General de la Nación, Viviane Morales, al considerar que es indispensable que la investigación sea asumida por un funcionario distinto al que adelanta su juzgamiento.

Aunque no se hacía de manera explícita, el Gobierno rechazó cualquier tipo de inmunidad para los legisladores, respondiendo a las críticas que caían sobre la reforma por la supuesta inclusión del aval a la doble instancia. Los integrantes de la Comisión de Investigación y Acusaciones, por su parte, ratificaron su apoyo a la doble instancia, y propusieron que los congresistas no fueran detenidos durante una investigación en su contra, además de retirarle a la Procuraduría la competencia para juzgar disciplinariamente a los congresistas disciplinariamente.

Las propuestas se desestimaron, y en cambio se incorporó una iniciativa con la que se eliminaría dicha célula legislativa para dar paso a un tribunal especial, con nueve magistrados, que asumiría las mismas funciones de la Comisión.

**Sin convencer, la reforma superó el primer debate**

Finalmente el 6 de octubre, y después de más de 12 horas de discusión, la reforma a la justicia logró pasar el primero de ocho debates necesarios en el Congreso. Allí se estableció, entre otros puntos, el mantenimiento de la tutela y la permanencia del Consejo Superior de la Judicatura; la sustitución de la Comisión de Investigación y Acusaciones; la asignación de funciones judiciales a notarios y abogados para descongestionar la justicia; y un presupuesto de 1 billón de pesos para la rama para los próximos cinco años.

A pesar de cumplir este primer paso, la reforma a la justicia continuó abriendo discusiones en diferentes espacios. Unos y otros apoyan o critican puntos como el fortalecimiento del fuero militar; la reglamentación de la tutela, la eliminación de la Comisión de Acusaciones; las competencias disciplinarias que tendrían las altas cortes para investigarse entre sí; y las facultades que asumiría la Sala de Gobierno que se crea al interior del Consejo Superior de la Judicatura.

Por lo anterior, congresistas uribistas como Juan Carlos Vélez han expresado que de hundirse la reforma será necesario convocar una asamblea constituyente. Las reacciones no se hicieron esperar. El presidente de la Comisión Primera del Senado, el liberal Luis Fernando Velasco, dijo que lo que se está buscando es "boicotear" el trámite de la iniciativa. Por su parte, el Ministro del Interior considera esta propuesta inconveniente puesto que la reforma se puede aprobar por vía ordinaria.

La cercanía con el final del periodo legislativo llevó a la Plenaria del Senado a aprobar la iniciativa sin mayores retrasos. Se ratificó el fuero militar, la eliminación de la Comisión de Acusaciones, la doble instancia para los congresistas, y la ampliación a 12 años del periodo de los magistrados en las Cortes, entre otros. De igual manera, se aprobó la sanción de la "silla vacía" para todos los delitos, una vez sea condenado el parlamentario.

El Gobierno y el Congreso entran ahora en una "contrarreloj", ya que el proyecto debe pasar por otros dos debates (esta vez en la Cámara) antes del 16 de diciembre, cuando culmina el periodo legislativo.



**VOTOS NOMINALES EN EL CONGRESO: ¿EXCEPCIÓN O REGLA?**

Tradicionalmente, los miembros del Congreso colombiano han tomado la mayor parte de sus decisiones a través de votaciones ordinarias, procedimiento conocido popularmente como "pupitrazo" que consiste en dar un golpe en el puesto de trabajo en señal de la aprobación de un asunto. Este procedimiento no genera un registro que dé cuenta de la posición asumida por cada uno de los congresistas,

ya que en los textos oficiales sólo se hace explícito el resultado final de la votación, más no un registro del voto individual.

A mediados de 2009 se aprobó el Acto Legislativo 01, que estableció que las decisiones tomadas por corporaciones de elección popular, salvo contadas excepciones como la elección de funcionarios públicos o la aprobación de indultos, debían tomarse a través de votación nominal y pública, es decir que se obligó a que el Congreso elaborara un registro sistemático que relacionara el nombre de cada legislador con el

voto que emitía frente a los distintos asuntos discutidos. De igual modo, se hizo obligatorio que dicho reporte apareciera en el diario oficial del Congreso, permitiendo a cualquier ciudadano conocer la manera como votaban los senadores y representantes.

La nueva medida pretendió, fundamentalmente, fortalecer a los partidos políticos y hacer más visible el procedimiento legislativo, en el sentido en que generó incentivos para que las organizaciones partidistas actuaran de manera disciplinada, al tiempo que permitió a la ciudadanía llevar un

control más detallado de la actividad de sus representantes. Esto resulta consistente con los objetivos de la Ley de Bancadas, ya que antes de la imposición del voto nominal era prácticamente imposible hacer un balance del impacto de la misma.

No obstante, desde su implementación, la medida suscitó debate. Por un lado, algunos congresistas y funcionarios argumentaron que la obligatoriedad del voto nominal y público generaba retrasos importantes en los trámites legislativos, pues implicaba que, aún en los casos en que se sometían a consideración asuntos estrictamente procedimentales, como por ejemplo la aprobación de los órdenes del día, de actas y de recesos, era obligatorio llamar a lista para conocer la posición individual de cada legislador. Este hecho cobraba principal relevancia en las sesiones de plenarias, donde debido al número de integrantes el procedimiento tomaba un tiempo considerable. Por otro lado, desde un principio la viabilidad y efectividad de la medida fue puesta en duda ya que ninguna de las comisiones del Congreso contaba con un sistema de voto electrónico que contribuyera a la celeridad del proceso.

En este contexto fue aprobada a comienzos de 2011 la Ley 1431, a través de la cual se establecieron algunas excepciones al voto nominal. Teniendo en cuenta “el principio de celeridad de los procedimientos”, esta nueva reforma contempla que el Congreso puede prescindir de votar nominalmente los asuntos procedimentales. Así mismo, establece que los asuntos relacionados con el trámite de proyectos de ley, como por ejemplo la aprobación de artículos, impedimentos presentados por los legisladores, proposiciones

sobre el contenido de los proyectos y su aprobación como leyes, pueden ser aprobados a través de votaciones ordinarias, siempre y cuando “exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria”.

Sin embargo, los congresistas tienen por ley la capacidad de manifestar su oposición cuando están en contra de las decisiones de la mayoría. En este orden de ideas,

un representante o senador puede dejar en la mesa directiva una constancia de voto negativo y de esa manera hacer explícita su posición frente a la ciudadanía. De la misma manera, un legislador puede exigir que cualquier asunto se apruebe de manera nominal, o puede pedir que se confirme el resultado de una votación ordinaria mediante la elaboración de un registro público donde se especifique la posición de cada congresista.

Las excepciones al voto nominal tampoco han estado exentas de críticas. Varios congresistas, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación han señalado que esto afecta la visibilidad de las actividades del legislativo, de tal suerte que la discusión sobre la manera en que se toman las decisiones en el legislativo está atrave-

sada por el debate entre transparencia y celeridad.

De cara a este escenario, vale la pena preguntarse por los efectos de la reforma. Particularmente, resulta relevante indagar acerca de los efectos de esta ley sobre el número de votaciones nominales y de igual manera, invitar a conocer cuáles asuntos se votan públicamente y cuáles no, después de la implementación de las excepciones.

### ¿Ha disminuido el número de votaciones nominales?

La reforma ha logrado su objetivo, ya que en la actualidad la mayoría de decisiones se toman mediante votación ordinaria, es decir, que la práctica conocida como “pupitrero” es de nuevo el factor común en las sesiones del Congreso. No obstante, el efecto de la nueva ley no fue inmediato, ya que el número de votaciones nominales y públicas realizadas durante los primeros meses después de la implementación de las excepciones no fue menor al registrado en los años donde el voto nominal era obligatorio.

Este hecho puede atribuirse a dos factores: por un lado, para los funcionarios del Congreso y particularmente, para los secretarios de las comisiones y plenarias, la nueva reforma presentaba ambigüedades y no existía un consenso general sobre su aplicación. Para muchos, el problema principal gira en torno a la identificación de los casos

## La Ley 1431 de 2011 estableció varias excepciones al voto nominal, con el fin de darle celeridad al proceso legislativo

Número de votaciones nominales por año

Mes/Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Enero	-	-	-	-	-	-
Febrero	-	-	-	-	-	40
Marzo	-	2	-	-	18	82
Abril	-	-	5	7	209	237
Mayo	-	19	11	16	198	214
Junio	-	9	4	25	398	132
Julio	-	-	-	-	52	32
Agosto	6	-	2	192	220	32
Septiembre	3	1	3	220	375	8
Octubre	20	2	9	205	350	2
Noviembre	12	-	6	303	664	-
Diciembre	62	33	26	377	558	-
<b>Total año</b>	<b>103</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>1345</b>	<b>3042</b>	<b>779</b>

## Número de votaciones nominales por año y comisión

Comisión /año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Plenaria de Cámara	69	46	38	372	688	237
Plenaria de Senado	23	13	18	206	413	119
Congreso en Pleno	0	0	0	0	2	0
Comisiones Primeras	10	3	7	102	596	184
Comisiones Segundas	0	0	1	180	328	46
Comisiones Terceras	0	1	1	44	211	20
Comisiones Cuartas	0	0	0	73	94	5
Comisiones Quintas	0	2	0	91	157	39
Comisiones Sextas	0	0	0	144	189	65
Comisiones Séptimas	0	1	1	86	234	46
Comisiones Conjuntas	1	0	0	47	130	18
<b>Total año</b>	<b>103</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>1345</b>	<b>3042</b>	<b>779</b>

## Número de votaciones nominales, por tipo y año

Tipo de votación/año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Proyecto de ley	85	56	38	710	1573	397
Orden del día	2	0	4	127	362	9
Proposiciones	2	0	0	89	332	119
Aprobación de actas	0	0	0	81	153	2
Otros asuntos	5	1	6	77	115	29
Acto legislativo	9	7	8	29	94	80
Ley estatutaria	0	0	0	2	59	17
Impedimentos	0	1	10	193	252	121
Sesión informal	0	0	0	9	42	1
Sesión permanente	0	1	0	28	60	4
<b>Total año</b>	<b>103</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>1345</b>	<b>3042</b>	<b>779</b>

donde hay una posición unánime y por ende no se hace necesario que la votación sea nominal. No es claro si la unanimidad se da cuanto la totalidad de los integrantes están de acuerdo o si, por el contrario, debe entenderse simplemente como la expresión de la mayoría.

Sin embargo, a pesar de las complicaciones que existían al comienzo con respecto a la interpretación de la norma, con el pasar de los meses las votaciones ordinarias pasaron de ser la excepción para convertirse en la regla. Por otro lado, la disminución en este tipo de votaciones puede estar asociada con la reducción en el número de sesiones en el legislativo debido a la presencia de los congresistas en los escenarios locales con el fin de apoyar a candidatos en las regiones.

A lo largo del año, las plenarios han registrado más votaciones nominales que cualquiera de las catorce comisiones constitucionales individualmente consideradas. Hasta octubre del presente año se habían realizado 237 votaciones nominales en la Plenaria de

la Cámara de Representantes y 413 en la del Senado, mientras que en ninguna de las comisiones se habían realizado más de ochenta.

Estos resultados podrían atribuirse a dos hechos. En primer lugar, los congresistas tienen mayores incentivos para solicitar votaciones nominales en las plenarios, pues allí se toman las decisiones definitivas en la aprobación de las iniciativas, sobre las cuales suele haber un mayor interés por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación. En segundo lugar, a diferencia de las plenarios, las comisiones no cuentan con un sistema electrónico para el registro de las votaciones nominales.

De las catorce comisiones constitucionales que sesionan en el Congreso, las comisiones primeras, tanto de Cámara como de Senado, son las que han realizado más votaciones nominales durante el 2011. En parte, estos resultados pueden atribuirse a que dichas comisiones son las encargadas de discutir temas relacionados con la reforma y la reglamentación de la Constitución, sobre los cuales se presentan mayores

diferencias entre los congresistas y hay una mayor atención por parte de la ciudadanía.

## ¿Qué se vota nominalmente en el Congreso?

La reforma del 2011 parece haber cumplido su objetivo de lograr que los asuntos procedimentales sean sometidos a votación ordinaria. En lo que va corrido del año, se ha presentado un número muy reducido de votaciones nominales para la aprobación de órdenes del día, actas oficiales, recesos y sesiones permanentes. Actualmente, estos asuntos, en torno a los cuales tiende a existir consenso, suelen ser aprobados a través de "pupitrado".

Así mismo, se ha presentado una disminución importante en las votaciones nominales sobre asuntos sustantivos, es decir, aquellos relacionados directamente con la aprobación de proyectos de ley, actos legislativos, proposiciones e impedimentos. Este hecho demuestra que la reforma, que pretendió inicialmente reservar el uso de las votaciones nominales a la discusión del contenido de las iniciativas legislativas, resultó en la utilización del "pupitrado" para la aprobación de la mayoría de los asuntos discutidos por el legislativo. Sin lugar a dudas, la excepción se ha convertido en la regla.

Finalmente, es importante señalar que actualmente las decisiones que se toman en el legislativo están asociadas a la verificación del quórum, en la medida que la realización de votaciones ordinarias puede llevar a que no haya una verificación del número de presentes en la sesión y de esa manera existe el riesgo de que las decisiones se tomen sin el número de asistentes necesarios requeridos por la ley. Esta discusión cobra particular relevancia en las plenarios debido a que el control de las mesas directivas sobre el número de participantes es menor en comparación con las comisiones, donde el número de integrantes es significativamente inferior.