

Contenido

- 1 - EDITORIAL
- 2 - LOS NÚMEROS DEL CONGRESO EN EL SEGUNDO SEMESTRE DEL 2011
- 5 - UNA AGENDA DINÁMICA EN MEDIO DE TIEMPOS ELECTORALES
- 7 - LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN LEGAL Y EL PROTAGONISMO DE LAS MUJERES EN EL CONGRESO
- 10 - LUCES Y SOMBRAS DE LA REFORMA A LA JUSTICIA
- 11 - LA ADMINISTRACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL EN LA REFORMA A LA JUSTICIA
- 12 - LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN LOS GOBIERNOS DE SANTOS Y URIBE

La prueba más importante de las buenas relaciones del Ejecutivo con el Congreso ha sido la aprobación de proyectos de alta importancia para el gobierno tales como la Ley de Víctimas y de Regalías, las cuales se caracterizan por establecer reformas que modifican estructuralmente la política nacional. Sin embargo, el éxito de las iniciativas presentadas por el actual gabinete, durante estos primeros dieciocho meses, es tan sólo una de las múltiples dimensiones de las relaciones entre el gobierno y el Legislativo.

votos emitidos, los índices de disciplina disminuyen significativamente. Esto demuestra que para Santos el reto frente a los partidos de la coalición no sólo ha consistido en lograr que sus integrantes voten uniformemente, Además, se ha enfrentado a un desafío mucho mayor: lograr que los legisladores que forman parte de la coalición asistan a las sesiones y participen en las votaciones.

Este hecho cobra particular relevancia si se tiene en cuenta que las decisiones en el Congreso se toman con un número de congresistas que apenas alcanza para conformar el quórum decisorio, lo cual significa que la inasistencia o abstención de un legislador o de un grupo pequeño de congresistas en una votación puede retrasar el trámite de una iniciativa. En este contexto, los miembros de la coalición utilizan su participación en las votaciones como un recurso informal para negociar con el Ejecutivo.

Finalmente, es importante recordar que los legisladores han demostrado su capacidad para alterar sustancialmente el contenido de las iniciativas del Ejecutivo a través de la presentación de proposiciones, de tal suerte que ni la disciplina ni el tamaño de la coalición le aseguran al gobierno una completa consecución de sus objetivos.

Una manera adicional de evidenciar la interacción del Ejecutivo con los partidos políticos, consiste en determinar qué tan disciplinados se comportan los miembros de las diversas colectividades que conforman la Unidad Nacional frente a los proyectos de iniciativa gubernamental. Los análisis realizados a partir de las votaciones nominales realizadas durante la actual administración demuestran que la coalición de gobierno, además de mayoritaria, es disciplinada, lo que significa que los miembros de un mismo partido tienden a votar de manera homogénea frente a las iniciativas del Ejecutivo.

Sin embargo, no todo es color de rosa. Cuando se analiza el comportamiento de los partidos teniendo en cuenta las abstenciones y no simplemente los

EDITORIAL

El presidente Santos ha demostrado que su estrategia política no se ha limitado al periodo electoral ni al restablecimiento de las relaciones bilaterales con Venezuela. Además de estos importantes logros, el primer mandatario ha convertido a la Unidad Nacional en una realidad fehaciente, superando no solamente el reto de remediar las diferencias programáticas entre los partidos de la coalición sino, además, superando las divisiones internas provocadas por las diferencias con el gobierno de Uribe.

Universidad de los Andes Congreso Visible

DIRECCIÓN EJECUTIVA — Mónica Pachón.

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

WEB MASTER — Gabriel Roncancio.

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

LOS NÚMEROS DEL CONGRESO EN EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2011

En julio pasado, el presidente Santos manifestó que uno de los principales retos para el gobierno y el Congreso de la República consistía en mantener los altos niveles de producción legislativa, recordando que para ese semestre se realizarían las elecciones de autoridades regionales y locales en el país.

Después de la aprobación de importantes reformas en el primer año del Congreso, el gobierno debía enfocarse, ahora principalmente, en sacar adelante los proyectos de Reforma a la Justicia y la reglamentación del Sistema General de Regalías. Igualmente, en la agenda del Ejecutivo se encontraban iniciativas centrales para la implementación de las leyes de ordenamiento territorial y restitución de tierras, y que estaban orientadas a promover una estrategia de descentralización y atribución de competencias concretas a los entes territoriales.

No obstante, el difícil trámite de los proyectos de Reforma a la Justicia, de reglamentación de las regalías, y de otras iniciativas como el Marco Jurídico para la Paz, sumado al aplazamiento de la labor del Congreso por la época electoral, represó la agenda del gobierno no sólo en materia de descentralización sino también en cuestiones de economía y protección social, temas que estarán en el centro del debate en el periodo que está próximo a comenzar.

Justicia y regalías: las preocupaciones centrales del Ejecutivo

El tema más importante del primer periodo de la presente legislatura fue la difícil situación en la que terminó uno de los proyectos bandera del gobierno Santos: la Reforma a la Justicia.

Principales propuestas del proyecto de reglamentación al Sistema General de Regalías

- | | |
|---|---|
| 1. Se elimina el Fondo Nacional de Regalías y se crea la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, que estará encargada de evaluar, viabilizar y priorizar los proyectos de inversión. La Secretaría Técnica de la Comisión Rectora la ejercerá el Departamento Nacional de Planeación. | 5. La distribución de los recursos del Fondo de Compensación Regional se realizará así: se seleccionarán departamentos y municipios según un criterio de pobreza departamental y municipal. Luego, el 40% se distribuirá de acuerdo a la participación de la entidad territorial en la población total del país; el 50% según el índice de pobreza relativa; y el 10% de acuerdo a la tasa de desempleo relativa. |
| 2. Se crean tres fondos para la distribución de las regalías: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; Fondo de Compensación Regional; y Fondo de Desarrollo Regional, que actuarán como órganos colegiados de administración y decisión. | 6. Se crea el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, en el que deben estar inscritos todos los proyectos a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Este banco será administrado por el Departamento Nacional de Planeación. |
| 3. Las decisiones de estos tres fondos requieren un mínimo de dos votos favorables. En estas decisiones participarán: el gobierno nacional, el gobierno departamental, y el gobierno municipal y/o distrital. | 7. Se crea el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías, que estará encargado de velar por el uso eficiente de los recursos del Sistema General de Regalías. Este sistema estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación. |
| 4. La distribución de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Fondo de Desarrollo Regional se realizará de la siguiente manera: 60% de acuerdo a la participación del departamento en la población total del país, y 40% según el nivel de pobreza relativa. | |

Finalizada su primera vuelta, los magistrados de las altas cortes se han apartado de la discusión argumentando que la propuesta, en vez de presentar estrategias concretas para resolver la congestión judicial, incrementa la capacidad de nombramiento del Presidente y los poderes judiciales del Congreso, alterando así el balance de pesos y contrapesos establecido por la Constitución de 1991.

El texto del proyecto, tal como fue aprobado en la Comisión de Conciliación, incluye puntos que han sacado a relucir no sólo las tensiones entre el Ejecutivo, el Congreso y las altas cortes, sino también los intereses de los distintos organismos de la Rama Judicial, y que sin duda seguirán siendo objeto de disputa en el próximo periodo.

En primer lugar, se descartó la idea de una "supercorte" y se dispuso que la Corte Suprema de Justicia sea la encargada de investigar y juzgar a los congresistas. El juzgamiento de los magistrados y los miembros de los órganos de control estará a cargo de una comisión nombrada por la Cámara.

Por otro lado, en el proceso de conciliación se acordó que las cortes no tendrán injerencia en la elección del Procurador, el Contralor y el Defensor del Pueblo. El primero será elegido por

el Senado a partir de una terna designada por el Presidente, y los otros dos serán elegidos por la Cámara a través de una convocatoria pública.

En el marco del interés gubernamental por darle un enfoque gerencial a la administración de la justicia y resolver el problema de la congestión en los jueces, se desconcentró la facultad para ejercer funciones judiciales en notarios, secretarios de despachos judiciales, abogados particulares y otros funcionarios.

También se reformó la estructura del Consejo Superior de la Judicatura. La Sala Administrativa de este organismo será reemplazada por la Sala de Gobierno, la cual contará con la presencia de los presidentes de las altas cortes, el Fiscal, el Ministro de Justicia y el Director Ejecutivo de la Rama Judicial.

Así mismo, negando la disposición aprobada en la Cámara de situar a la Corte Constitucional como órgano de cierre de tutelas, se mantuvo la tutela contra sentencias judiciales. La Corte Constitucional no tendrá entonces una jurisdicción exclusiva en materia de derechos constitucionales. Finalmente, el texto aprobado en conciliación incluyó las figuras de la doble instancia para los congresistas y la extensión del fuero militar.

Número de proyectos por tipo de iniciativa (jul-dic 2011)

| Iniciativa | No. de proyectos | % sobre el total de proyectos radicados |
|-----------------|------------------|---|
| Legislativa | 238 | 81 |
| Gubernamental | 53 | 18 |
| Otras entidades | 2 | 1 |
| Total | 293 | 100 |

Estado actual de los proyectos que continuaron su trámite en la segunda mitad de 2011

| | No. de proyectos | % sobre el total de proyectos radicados |
|----------------------------|------------------|---|
| Permanece en debate | 77 | 57 |
| Sancionado como ley | 25 | 19 |
| Otros estados del proyecto | 24 | 18 |
| Archivado | 8 | 6 |
| Retirado por el autor | 1 | 1 |
| Total | 135 | 100 |

Estado actual de los proyectos de ley radicados entre julio y diciembre de 2011

| Estado actual | No. de proyectos | % sobre el total de proyectos radicados |
|---------------------------------------|------------------|---|
| Publicación y ponencia primer debate* | 183 | 62 |
| Aprobado segundo debate | 23 | 8 |
| Acumulado | 18 | 6 |
| Aprobado primer debate | 16 | 5 |
| Sancionado como ley | 9 | 3 |
| Archivado en debate | 8 | 3 |
| Publicada ponencia segundo debate | 8 | 3 |
| Retirado por el autor | 8 | 3 |
| Concepto institucional | 6 | 2 |
| Aprobado cuarto debate | 3 | 1 |
| Aprobada conciliación | 2 | 1 |
| Archivado por vencimiento de términos | 5 | 2 |
| Enviado a la Corte para control | 2 | 1 |
| En conciliación | 1 | 0 |
| Publicada ponencia cuarto debate | 1 | 0 |
| Total | 293 | 100 |

* Se tuvieron en cuenta las ponencias publicadas hasta el 23 de febrero de 2012 en la Gaceta oficial del Congreso.

Además de la Reforma a la Justicia, el proyecto de reglamentación del Sistema General de Regalías, que fue aprobado en cuarto debate en la Plenaria de Cámara y enviado a conciliación, también fue objeto de fuertes críticas, tanto por miembros de la oposición como por funcionarios del orden local.

Ellos argumentaron que, bajo el discurso gubernamental de la equidad regional, hay un interés por centralizar los recursos de la explotación minera para financiar macroproyectos de alcance nacional. Según este argumento, el diseño del proyecto, en vez de promover la competitividad regional, limita la autonomía fiscal y administrativa de los entes territoriales.

Por su parte, los defensores de la iniciativa plantearon que el papel preponderante otorgado a la Comisión Rectora (conformada por el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Hacienda y de Minas, y el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación) en la asignación de recursos y en la priorización de los proyectos de inversión, es el camino adecuado para un proyecto que busca evitar la concentración de las regalías en los departamentos y municipios productores, y blindarse frente a la apropiación de recursos por parte de grupos al margen de la ley.

Lo que queda claro de esta discusión es que la apropiada redistribución de los recursos dependerá de la capacidad del gobierno para establecer puentes entre el diseño del Sistema General de Regalías, el Código Minero y la política de descentralización consignada en los proyectos de régimen departamental y municipal, proyectos que serán fundamentales para dotar a las regiones de instrumentos reales para la ejecución de los recursos.

Los números del Congreso: radicación y trámite de los proyectos de ley

En este primer periodo se radicaron 293 iniciativas, que recogen 260 proyectos de ley, 21 proyectos de acto legislativo y 12 proyectos de ley estatutaria. De estas, 157 fueron presentadas en Senado y 136 en Cámara de Representantes.

Por tratarse de un periodo de elecciones, el Ejecutivo jugó un rol más activo que en periodos pasados en cuanto a la radicación de proyectos. Mientras que en el primer año del Congreso los ministros del gabinete presentaron 65 iniciativas, en la primera mitad de esta segunda legislatura se han radicado 53 (18% sobre el total), frente a 238 de origen legislativo.

De los 293 proyectos, 9 han sido sancionados como ley. Dos de estos, la

modificación del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria y el homenaje al artista Ómar Rayo, son de iniciativa legislativa. Los 7 proyectos restantes son de origen gubernamental: Presupuesto Nacional, distribución de las funciones de la Comisión Nacional de Televisión, capitalización de Coltel, vigencias futuras excepcionales, ley de espectáculos públicos, incorporación del Banco de la República al Banco de Pagos Internacionales, y régimen jurídico de las asociaciones público-privadas.

A estas iniciativas se suman la reglamentación del Sistema General de Regalías y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (que fueron enviados a conciliación), la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (que espera sanción presidencial), y la acción afirmativa para personas con discapacidad (que fue enviada a la Corte Constitucional).

Además de los proyectos sancionados, la mayoría de las iniciativas radicadas no ha iniciado su trámite legislativo. El 66% (157) de los proyectos del Legislativo y el 49% (26) de los presentados por el Ejecutivo no han sido discutidos en primer debate, lo cual plantea un reto para las comisiones y plenarias durante la primera mitad del 2012.

Aunque la mayoría de estos proyectos está relacionada con celebraciones, estampillas y acuerdos internacionales,

Estado actual de proyectos radicados por partido (jul - dic 2011)

| Partido/Coalición autor | Publicación | Retirados por el autor | Permanecen en debates | Sancionados como ley | Archivados | Otros estados | Total proyectos presentados jul-dic 2011 | % sobre el total de radicados |
|---|-------------|------------------------|-----------------------|----------------------|------------|---------------|--|-------------------------------|
| Cambio Radical | 5 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 2,0 |
| Conservador Colombiano | 19 | 2 | 17 | 0 | 1 | 4 | 43 | 14,7 |
| Liberal Colombiano | 12 | 0 | 7 | 0 | 1 | 1 | 21 | 7,2 |
| MIRA | 16 | 0 | 9 | 0 | 0 | 6 | 31 | 10,6 |
| PIN | 5 | 2 | 5 | 0 | 1 | 0 | 13 | 4,4 |
| Polo Democrático Alternativo | 2 | 1 | 5 | 0 | 1 | 0 | 9 | 3,1 |
| Social de Unidad Nacional | 25 | 1 | 26 | 1 | 1 | 3 | 57 | 19,5 |
| Verde | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 6 | 2,0 |
| Ejecutivo | 16 | 1 | 25 | 7 | 0 | 2 | 51 | 17,4 |
| Coalición Unidad Nacional | 6 | 0 | 6 | 1 | 1 | 5 | 19 | 6,5 |
| Alianza independientes | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,3 |
| Otras entidades | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0,7 |
| Alianza Unidad Nacional y oposición | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1,4 |
| Alianza Unidad Nacional e independientes | 9 | 0 | 7 | 0 | 3 | 2 | 21 | 7,2 |
| Alianza Unidad Nacional, independientes y oposición | 2 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 6 | 2,0 |
| Alianza Ejecutivo, Unidad Nacional y oposición | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0,7 |
| Alianza Ejecutivo y otras entidades | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,3 |
| Total | 123 | 8 | 116 | 9 | 10 | 27 | 293 | 100,0 |
| Porcentaje | 42,0 | 2,7 | 39,6 | 3,1 | 3,4 | 9,2 | 100,0 | |

este grupo también incluye iniciativas que generaron un amplio debate en la opinión pública al inicio de la legislatura y propuestas centrales en la agenda del gobierno:

- Los proyectos relacionados con el matrimonio y la unión civil de las parejas del mismo sexo.
- El proyecto que busca dotar de un régimen político, administrativo y fiscal a las áreas metropolitanas.
- Régimen distrital.
- Participación ciudadana.
- Objeción de conciencia.
- Reglamentación de la sostenibilidad fiscal.
- Regulación del precio de los combustibles.
- Protección al desempleado.
- Régimen de insolvencia para personas naturales.
- Prohibición de la tercerización laboral.

Finalmente, en este periodo hicieron trámite 135 proyectos que venían de la legislatura pasada. De estos, 25 fueron sancionados por el Presidente, incluyendo iniciativas como el Estatuto del Consumidor, la Ley Antidiscriminación y la Ley de Pequeñas Causas. Así mismo, 77 continuarán su trámite en el próximo periodo.

Los partidos y sus proyectos de ley

En términos de la radicación de proyectos, los partidos de la U y Conservador fueron los más activos con 57 y 43 iniciativas, respectivamente. A estos le siguen el movimiento MIRA (31), el Partido Liberal (21), el Polo Democrático (9) y Cambio Radical (6).

Por otra parte, 19 proyectos fueron presentados por medio de alianzas entre partidos de la coalición, y 34 por alianzas entre la coalición, la oposición y los independientes.

Más allá de estos datos generales, se encuentran dos tendencias en el comportamiento de los partidos. Por un lado, el inicio de la legislatura estuvo marcado por la discusión de proyectos que de alguna manera revivieron las diferencias ideológicas de las colectividades con respecto a causas sociales.

Este fue el caso del matrimonio de las parejas del mismo sexo, la prohibición del aborto, la objeción de conciencia, los derechos de autor en internet ("Ley Lleras") y el proyecto antidiscriminación. Sin embargo, a pesar de que estos proyectos recibieron un amplio cubrimiento en los medios nacionales, su discusión se vio relegada por la agenda gubernamental.

Por otro lado, al tener en cuenta las temáticas más comunes de los proyectos radicados, se observa que la seguridad social estuvo en el centro de la agenda legislativa. Cerca del 25% de los proyectos radicados estaban relacionados con aspectos como: seguridad pensio-nal, derechos laborales, protección de los discapacitados, acceso al sistema de salud, desempleo, y protección del adulto mayor. Igualmente, varias de las iniciativas que venían de la legislatura pasada y que fueron sancionadas o aprobadas en últimos debates durante este periodo tienen un corte social:

- Acción afirmativa para personas discapacitadas.
- Igualdad salarial entre hombres y mujeres.
- Empleo de emergencia para damnificados de fenómenos naturales.
- Prestación de servicios públicos en casos de desastre.
- Estatuto del Consumidor.

Los retos para el 2012

Además de los retos que enfrentan el gobierno y el Congreso para sacar adelante la Reforma a la Justicia y el número significativo de iniciativas que se encuentran aún sin su primer debate, hay otro proyecto de acto legislativo que estará sobre la mesa: el Marco Jurídico para la Paz.

Este proyecto, que busca generar instrumentos de justicia transicional como la priorización de delitos y la aplicación de mecanismos no judiciales, fue objetado en sus primeros debates por no establecer una diferenciación clara entre los grupos guerrilleros y la delincuencia común.

El texto aprobado en la Comisión de Conciliación excluyó a las bandas criminales de los beneficios de la propuesta y limitó los procesos de transición a las guerrillas. Sin embargo, los promotores de la iniciativa deberán responder en el 2012 a las críticas de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales quienes han cuestionado la pertinencia de establecer mecanismos excepcionales de transición, en el

contexto de los ataques de las Farc a la población civil en los últimos meses.

Otros dos temas estarán en el centro de la agenda del gobierno: la reforma del sistema de pensiones y la reforma tributaria. Como han afirmado los expertos en materia pensional, el gobierno se debatirá entre implementar medidas coyunturales para aumentar la base de cotizantes y diseñar una reforma profunda que garantice la sostenibilidad del sistema, que resuelva además el desbalance entre los regímenes privado y público de pensiones.

En este contexto, la revisión de la edad de jubilación, la ampliación de las semanas de cotización, las medidas para promover el ahorro voluntario, la revisión de las pensiones de la Rama

Judicial, y el desarrollo de una política integral de formalización del empleo, son temas que estarán sobre la mesa. En cuanto a la reforma tributaria, la tarea del gobierno consistirá en promover un sistema tributario progresivo que esté en armonía con las promesas de campaña de no incrementar el IVA y el impuesto de renta y de revisar el esquema de exenciones tributarias.

Finalmente, uno de los proyectos que generó mayor polémica en la opinión pública, la reforma a la educación superior, volverá a ser parte de la agenda. Después de que el gobierno decidió archivar la iniciativa, la definición de la reforma estará en manos de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, la cual decidirá si presenta la propuesta este o el próximo año.

UNA AGENDA DINÁMICA EN MEDIO DE TIEMPOS ELECTORALES

En términos generales, el segundo semestre de 2011 mostró un Congreso activo tanto en el número de sesiones como de citaciones programadas y realizadas: el 60% de las 368 sesiones programadas, y el 51% de las 144 citaciones agendadas, efectivamente se realizaron.

Adicionalmente, se programaron 18 audiencias públicas y 16 invitaciones. Estos datos guardan relación con la dinámica general que se registró durante el mismo periodo del 2010, cuando del total de las 473 sesiones programadas se llevó a cabo el 58%.

Debe recordarse que en el mes de octubre de 2011 se realizaron las elecciones regionales. Seguramente ese hecho contribuyó a que el mencionado mes mostrara niveles de actividad legislativa relativamente bajos pues se

programaron 35 órdenes del día y tan sólo 8 citaciones. Por el contrario, el mes de agosto tuvo el mayor número de actividades programadas con 90 sesiones y 51 citaciones.

En cuanto a la actividad legislativa de cada cámara, se observa que el Senado agendó 98 órdenes del día, mientras la Cámara lo hizo en 108 ocasiones. Ambas plenarios registraron también números similares, dado que en Senado se programaron 21 sesiones y 26 en la Cámara.

Las comisiones primeras del Senado y de la Cámara, con 28 y 27 sesiones respectivamente, fueron las unidades que más sesiones programaron durante el periodo pasado, lo que se debe, tal y

como se ha visto en balances anteriores, a la naturaleza de los temas de los proyectos que ellas debaten: reforma constitucional, políticas para la paz, asuntos étnicos, derechos, garantías y deberes, entre otros. Precisamente fue en dichas comisiones donde se discutió uno de los proyectos centrales del gobierno: la Reforma a la Justicia.

Con respecto a la dinámica del control político, se observa que 53 citaciones fueron programadas en Cámara mientras 91 lo fueron en Senado. Esta es una regularidad del comportamiento legislativo señalada en boletines pasados dado que el Senado tiende a presentar un mayor número de citaciones que la Cámara.

| |
|---|
| <p>¿Qué es una citación? Es un mecanismo con el que cuentan los congresistas para indagar sobre las acciones y omisiones de los funcionarios del Estado, así como para obtener información relevante de su gestión.</p> <p>¿Qué es una audiencia pública? Es un mecanismo por medio del cual los congresistas permiten a los actores políticos y ciudadanos interesados escuchar a los funcionarios públicos requeridos por sus decisiones y actuaciones en torno a temas específicos.</p> <p>¿Qué es una invitación? Es un mecanismo que permite a los congresistas convocar funcionarios públicos o miembros de la sociedad civil para participar en discusiones sobre temas de su interés público. Su asistencia no es obligatoria.</p> |
|---|

Los cinco congresistas con más citaciones agendadas (jul - dic 2011)

| Congresista | Partido | No. de citaciones agendadas |
|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Gilma Jiménez | Verde | 11 |
| Alba Luz Pinilla | Polo Democrático Alternativo | 9 |
| Dilian Francisca Toro | Social de Unidad Nacional | 9 |
| Jorge Ballesteros | Social de Unidad Nacional | 8 |
| Teresita García | Social de Unidad Nacional | 8 |

Dicha diferencia es aún más pronunciada si se analiza el número de debates agendados con respecto a la cantidad de congresistas en cada una de las cámaras. Así, el representante promedio aparece con 0,31 citaciones agendadas entre julio y diciembre de 2011, mientras que su contraparte en el Senado lo hace con 0,90.

A su vez, temas como las actuaciones de la Comisión de Regulación en Salud o los planes de vivienda del gobierno nacional, hicieron de la senadora Gilma Jiménez (Partido Verde) la congresista con más citaciones agendadas, registrando un total de 11.

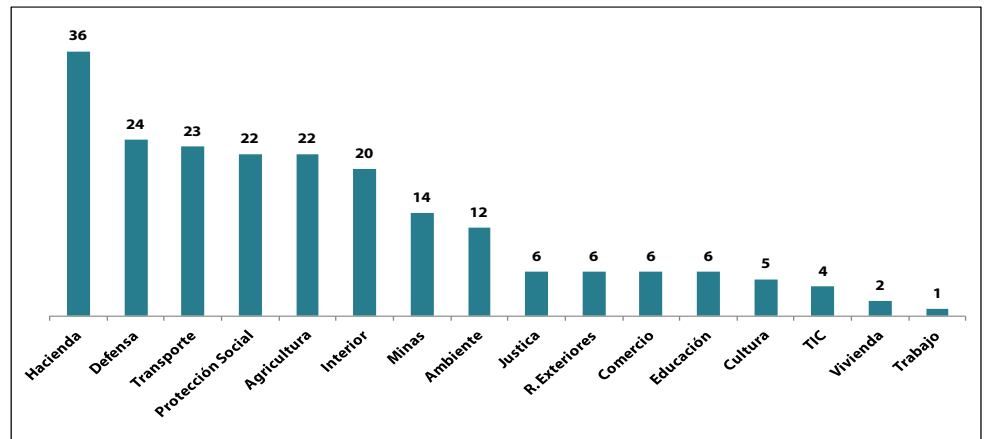
Igualmente, con 9 debates programados, aparece la senadora Dilian Francisca Toro, del Partido Social de Unidad Nacional, quien agendó citaciones en temas como la creación de una pensión familiar o la oferta de suelo urbanizable.

Estos dos casos ejemplifican la activa participación de la Comisión Séptima de Senado en la dinámica del control político, debido a que ambas senadoras pertenecen a dicha unidad legislativa.

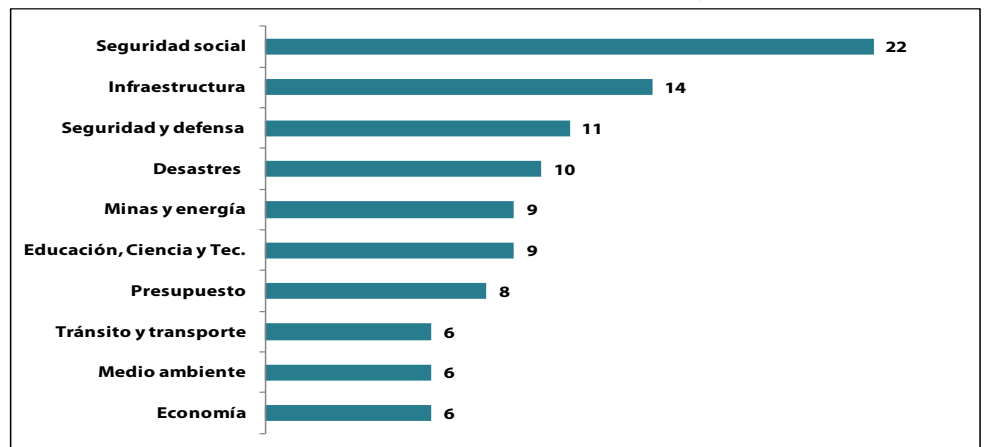
Por último, temas como la atención a niños y jóvenes en el marco de la ola invernal o los procesos de contratación en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), hicieron que Alba Luz Pinilla (Polo Democrático Alternativo) también registrara un total de 9 citaciones programadas.¹

¹ Esto no necesariamente significa que dichas senadoras hayan programado por sí solas estas citaciones. La mayoría de citaciones es programada en el Congreso son programadas por más de un congresista.

Número de citaciones de control político, por ministerio (jul - dic 2011)



Número de citaciones de control político, por tema (jul - dic 2011)



De otro lado, los partidos Social de Unidad Nacional (76 citaciones), Liberal (75 citaciones), Conservador (52 citaciones) y el Polo Democrático Alternativo (44 citaciones), fueron las organizaciones que más contribuyeron a la hora de promover debates de control político. Sin embargo, los tres primeros son los más grandes en cuanto al número de miembros en el Congreso.

Precisamente, al analizar esta dinámica de acuerdo a la cantidad de congresistas en cada partido, otras son las colectividades que aparecen como las más activas. Por ejemplo, el movimiento Autoridades Indígenas de Colombia registra un total de 5 debates por congresista, mientras el Partido Verde aparece con 4,3, nuevamente el Polo Democrático Alternativo con 3,3, y el movimiento MIRA con 3,5.

Economía, ola invernal y política social, los temas del control político

Con 36 citaciones, el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, fue el representante del gobierno más requerido en el Congreso de la República. Como es apenas lógico, la presencia de Echeverry fue solicitada principalmente por temas presupuestales, aunque también le fueron requeridas sus respuestas sobre temas como la reforma a la educación superior o la situación de los fondos pensionales.

De otro lado, la seguridad en el departamento de Nariño y en las principales ciudades del país, la venta accionaria de la empresa Satena o la seguridad de las empresas petroleras, fueron cuestiones que colocaron a la cartera de Defensa en el segundo puesto de los

ministerios más requeridos por medio de debates de control político.

Por su parte, el medio ambiente, y en especial la ola invernal, convirtieron al jefe de la cartera de Transporte, Germán Cardona, en el tercer funcionario del gobierno más citado, sobre todo, por los efectos negativos que el invierno tuvo en la infraestructura vial del país. Esto motivó, además, que el segundo tema sobre el que más se citara fuera el de infraestructura, con 14 debates agendados. El tema que más citaciones abarcó durante el periodo analizado fue la seguridad social con un total de 22.

Por otro lado, el cuarto ministro más citado fue Mauricio Santamaría, entonces cabeza de la cartera de la Protección Social, hoy dividida en los ministerios de Salud y Trabajo. Las actuaciones de la Comisión de Regulación en Salud, los fondos pensionales, y el flujo de recursos hacia la red hospitalaria pública y privada, fueron temas que requirieron la presencia del mencionado ministro en los recintos del Congreso.

Adicionalmente, dos hechos puntuales fueron álgidamente debatidos en el Congreso de la República. El primero de ellos fue la reforma a la educación superior, tema que tuvo bastante impacto en la opinión pública debido a las actuaciones del movimiento estudiantil colombiano. El segundo giró en torno a irregularidades en algunas contrataciones realizadas por el ICBF.

Sobre la primera problemática se agendaron citaciones en todos los meses excepto en diciembre. Una de las más representativas se realizó el pasado 7 de septiembre en la Comisión Tercera de Cámara, con el fin de discutir sobre el presupuesto asignado a las universidades públicas.

Allí la ministra María Fernanda Campo tuvo que responder preguntas relacionadas con las transferencias de recursos desde el Sistema General de Participaciones, y sobre la asignación de recursos por estudiante y nivel de estudios (pregrado o posgrado).

De otro lado, las congresistas Gloria Stella Díaz (MIRA), Alba Luz Pinilla (Polo Democrático Alternativo) y Ángela María Robledo (Partido Verde) citaron a la ahora exdirectora del ICBF, Elvira Forero, con el fin de discutir sobre la gestión y procesos de contratación adelantados por el Instituto. Este debate causaría un escándalo de corrupción que causaría, en buena parte, la reubicación de dicha institución bajo la dirección de la nueva Agencia Presidencial para la Prosperidad Social.

Todo lo anteriormente mencionado permite señalar que el periodo legislativo entre julio y diciembre de 2011 se mantuvo dentro de la dinámica regular del trabajo legislativo, aunque también contó con algunas características específicas que le dieron forma como las elecciones regionales o el escándalo de corrupción del ICBF. Igualmente pueden preverse algunos elementos de continuidad durante el 2012 como la discusión de la reforma a la educación superior, tema que seguramente se seguirá debatiendo a partir de marzo.



LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN LEGAL Y EL PROTAGONISMO DE LAS MUJERES EN EL CONGRESO¹

Mediante la inclusión de una cuota del 30% en las listas de candidatos a los cuerpos colegiados del Estado, la equidad de género pasó a ser uno de los temas más discutidos por la sociedad sobre la política pública nacional. Así se demostró con el constante cubrimiento que hicieron los medios de comunicación, no solamente a esta iniciativa surgida en la reforma política

de 2010, sino además a proyectos como la igualdad salarial entre hombre y mujeres y la prohibición de la interrupción del embarazo. Dentro de los actores más importantes en estas discusiones se encontraba la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, una unidad perteneciente al Congreso que tuvo en el 2011 el año de mayor protagonismo en su corta historia.

“La Comisión es una expresión del compromiso de un significativo número de mujeres parlamentarias que somos convencidas de que la democracia no va sin la presencia justipreciada de las mujeres en los puestos de decisión y de representación del poder político en el Estado y sus instituciones”, sostiene la senadora Gloria Inés Ramírez (Polo De-

mocrático Alternativo), una de las congresistas más activas en esta comisión.

Esta iniciativa en el Congreso comenzó en el año 2006 cuando fue creada la Bancada de Mujeres, a través de la Comisión Accidental para el trabajo por la equidad de género, los derechos sociales, políticos, laborales y la salud mental, sexual y reproductiva de la mujer.

Desde sus inicios, todas las senadoras y representantes a la Cámara de entonces hicieron parte de ella, creando así el grupo que promovería en el Congreso las iniciativas de género. Ejemplo de ello es la Ley 1257, impulsada por la Bancada y aprobada por el Legislativo en el 2008, que vela por el derecho de las

¹ CV agradece a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer por la información brindada.

Congresistas miembros de la Bancada de Mujeres 2011-2012

| Senadoras | Partido | Representantes a la Cámara | Partido |
|---------------------------------|------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Gloria Stella Díaz | MIRA | Yolanda Duque Naranjo | Liberal |
| Alexandra Moreno Piraquive | MIRA | Nancy Denise Castillo | Liberal |
| Piedad Zuccardi | Social de Unidad Nacional | Martha Cecilia Ramírez | Conservador |
| Maritza Martínez | Social de Unidad Nacional | Esmeralda Sarria | Conservador |
| Myriam Alicia Paredes | Conservador | Sandra Elena Villadiego | Social de Unidad Nacional |
| Nora Marcía García | Conservador | Claudia Marcela Amaya | Social de Unidad Nacional |
| Arleth Patricia Casado de López | Liberal | Rosmery Martínez | Cambio Radical |
| Daira de Jesús Galvis | Cambio Radical | Mercedes Eufenia | PIN |
| Gloria Inés Ramírez | Polo Democrático Alternativo | Ángela María Robledo | Verde |
| Teresita García Romero | PIN | | |

mujeres a una vida libre de violencia, y que en diciembre de 2011 fue reglamentada por el Gobierno a través de cuatro decretos emitidos por los ministerios de Educación, Trabajo, Salud y Protección Social, y de Justicia y del Derecho.

Este y otros logros alcanzados por la Bancada motivaron a las congresistas a crear, ya formalmente, la primera unidad en la historia del Congreso a través de la cual se pueden coordinar todas las iniciativas que surjan en pro de las mujeres. Se trata de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, creada el 6 de enero de 2011 por medio de la Ley 1434, y que eligió a diez representantes y nueve senadoras para que la conformaran durante la legislatura 2011-2012. Su presidenta, para el mismo período, es Alexandra Moreno Piraquive (MIRA), mientras que Marta Cecilia Ramírez Orrego (Partido Conservador) fue elegida como vicepresidenta de la unidad.

Casi cuatro meses después, el 27 de abril, la Comisión fue instalada de manera formal por el presidente de la Cámara de Representantes, Carlos Alberto Zuluaga, y el presidente encargado del Senado, Carlos Ramiro Chavarro.

Para visibilizar esta iniciativa en todo el país, la Bancada también realizó el 31 de mayo el lanzamiento oficial de la Comisión. Para ello, se invitaron a representantes de organizaciones de mujeres provenientes de todo el mundo, como Lena Nordstrom, embajadora de Suecia y presidenta de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional; Margarita Bueso, directora de ONU Mujeres; y Blanca Judith Díaz Delgado, senadora

presidenta de la Comisión de Equidad de Género del Senado de México.

Este evento, a su vez, sirvió para consolidar una red de apoyo, y de diálogo con mujeres integrantes de asambleas y de congresos nacionales en América Latina, con el fin de aprender de las experiencias de otros países y retomar el trabajo previamente realizado por las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y de diversas ONG.

La cuota del 30%, la protagonista del año en la Comisión

La Comisión Legal, a pocos meses de su primer aniversario, comenzó a sentar su posición y a intervenir en la legislación colombiana. Una de sus primeras batallas fue el proyecto de ley estatutaria No. 205 de 2011, de iniciativa ejecutiva, y que fue conocido como la “contrarreforma política”.

En efecto, mediante la Ley 1475 de 2011 se estableció que las listas en las cuales se presenten cinco o más candidatos para corporaciones de elección popular, deberán conformarse por un mínimo del 30% de uno de los géneros. Sin embargo, esta “contrarreforma” pretendía echar al suelo la obligatoriedad de este porcentaje, convirtiéndolo en opcional para cada uno de los partidos.

Por esta razón, las congresistas se hicieron presentes en la Plenaria de la Cámara, donde se votaba el proyecto en segundo debate, luciendo camisetitas y portando pendones para mostrar su inconformidad con esta iniciativa y

apoyar la cuota de género dentro de las listas de elección popular. Finalmente, y tras arduas discusiones, el proyecto no logró alcanzar su segundo debate antes de finalizar la legislatura 2010-2011, y fue archivado por vencimiento de términos.

Luego de garantizar esta cuota de género, la Comisión se ocupó de facilitar su aplicación y cumplimiento en las elecciones de autoridades regionales y locales de 2011. En efecto, construyó una estrategia de impacto con comerciales de televisión y cuñas radiales con el lema “La política sin la mujer está incompleta”, para hacer evidente el apoyo al 30% obligatorio de presencia femenina en las listas de candidatos a nivel nacional.

Si bien la campaña se inició seis meses antes de las elecciones locales, los resultados fueron positivos en diferentes ciudades. Fueron electas tres gobernadoras: Huila, Quindío y San Andrés y Providencia, así como cuatro alcaldesas en ciudades capitales: Barranquilla, Florencia, Quibdó y Armenia.

Además, el 53,8% del Concejo de Leticia (Amazonas) está ahora conformado por mujeres, de acuerdo con el informe presentado en noviembre pasado por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional. Otros municipios que lograron una importante representación de las mujeres en sus concejos fueron: Puerto Inírida (27,3%), Bucaramanga (26,3%), Mitú (23,1%), Popayán (21,1%), Montería (21,1%) y Bogotá D.C. (20%). En lo que se refiere a las asambleas departamentales, la del Putumayo quedó conformada en un 36,4% por mujeres, así como las del Quindío y la del Atlántico que alcanzaron un 35,7% cada una.

Otros éxitos en la legislación de género

Por otro lado, la Bancada de Mujeres en el Congreso, junto con organizaciones de la sociedad civil de mujeres y víctimas del conflicto, apoyó la inclusión de

aspectos relacionados con la perspectiva de género en el proyecto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. A esta iniciativa fueron presentadas seis proposiciones durante el debate en la Comisión Primera de Senado y otras diez en el de la Plenaria de esa corporación, con el objetivo de incluir temas como: la atención de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas, la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución, la titularidad de los inmuebles en cabeza de la mujer, y la condonación de las deudas financieras como parte de la reparación, entre otros.

La Comisión Legal para la Equidad de Mujer no sólo logró generar un impacto en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. También lo hizo en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que regirá la política pública del gobierno Santos durante toda su administración.

Desde el primer día de sus funciones la Comisión firmó una proposición, junto con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, mediante la cual obliga al gobierno a construir, de manera participativa, una política nacional sobre la equidad de

género y a fortalecer la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. La proposición quedó incluida dentro de la ley en el artículo 177 de esta manera:

“Artículo 177. Equidad de género. El Gobierno Nacional adoptará una política pública nacional de Equidad de Género

para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y rom. La política desarrollará planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. [...]”.

Adicionalmente, la Comisión Legal, junto con la Alta Consejera para la Equidad de Mujer, radicó el proyecto de ley No. 164 de 2011 con el que se pretende la eliminación del carácter querellable de los delitos de violencia intrafamiliar y de inasistencia alimentaria. De esta manera no se requeriría de una querrela o petición para iniciar un proceso ya que se haría por oficio y sin conciliación. Actualmente, el proyecto cuenta con ponencia positiva en la Comisión Primera del Senado y estará dentro de los

proyectos que darán inicio a la agenda legislativa del periodo que se inicia en marzo.

Por otro lado, la representante Gloria Stella Díaz (MIRA), quien hace parte de la Comisión Legal de la Mujer, impulsó el proyecto de ley 279 de 2011 de Senado,

sancionado como ley en diciembre pasado, y que pretende establecer la igualdad salarial entre las mujeres y los hombres.

De igual manera, la Bancada tuvo un papel activo en el hundimiento del proyecto de acto legislativo 06 de 2011

de Senado, el cual pretendía penalizar nuevamente las tres excepciones para realizar abortos avaladas por la Corte Constitucional en su sentencia T-388 de 2009. En este contexto, la senadora Gloria Inés Ramírez (PDA) citó y promovió una audiencia pública donde se discutieron tanto el alcance como el contenido del mismo.

Los retos de la Comisión para el 2012

El año 2012 plantea diversos retos legislativos a la Comisión. En primer lugar está el tránsito del proyecto de ley mediante el cual se pretende la eliminación del carácter querellable del delito de violencia intrafamiliar, y que se encuentra con ponencia positiva a la espera de su primer debate en la Comisión Primera del Senado.

Por otro lado, la Comisión, dentro de su seguimiento activo a la reglamentación de la ley por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, está promoviendo foros regionales a través de los cuales pretende capacitar a las autoridades locales recién elegidas para prevenir este delito y promover los derechos de la mujer.

Finalmente, y en conjunto con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y organizaciones de la sociedad civil, viene participando en la redacción del documento de política pública enfocado en la equidad de género establecido en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.

Sin duda es un camino largo que apenas inicia. No obstante, apoyadas en las experiencias de otros países y en el deseo de lograr un gobierno accesible para todos los géneros y unas mejores condiciones de vida para las mujeres colombianas, la Comisión seguirá sembrando éxitos y aprendizajes.

Con la Ley 1434 de 2011, se creó en el Congreso la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. Su primera presidenta es Alexandra Moreno Piraquive.



LUCES Y SOMBRAS DE LA REFORMA A LA JUSTICIA

Por: Humberto de la Calle ¹

Cuenta Watzlawick en El Arte de amargarse la vida, que un policía ayudaba en la madrugada a un borracho a encontrar las llaves de su casa debajo de un farol. Después de un rato, le pregunta: "¿pero las llaves se perdieron aquí?". El borrachito contesta: "no, eso fue a varias cuadras. Pero es que aquí hay luz para buscarlas".

Con la llamada Reforma a la Justicia ocurre lo mismo: contiene un profundo elenco de temas pero la mayoría tienen poco que ver con los problemas reales. Es más bien una reforma del poder, un nuevo reparto del poder punitivo entre los grandes protagonistas. Muy poco está dirigido a los problemas cotidianos.

Los temas de la justicia, a grandes brochazos son: congestión, corrupción, politización, falta de seguridad jurídica y presupuesto. Entre los elementos positivos dirigidos a superar la congestión, está la posibilidad de confiar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, a empleados judiciales, a abogados y notarios.

Por otro lado, se autoriza a la Sala de Gobierno del Consejo de la Judicatura dictar reglamentos autónomos lo que permite modificaciones normativas más rápidas y se le confía la competencia para dictar medidas extraordinarias de descongestión. Estas ideas armonizan con esfuerzos ya en curso, de carácter no constitucional, que vienen rindiendo sus frutos. Hasta ahora es más fértil la acción de gobierno en esos niveles: acciones contra la congestión,

código general del proceso, resolución de pequeñas causas.

Pero a su lado, hay soluciones dudosas. La extensión del período de los magistrados de 8 a 12 años y la ampliación de la edad de retiro forzoso a 70 años, aunque más bien inocuas, pueden resultar beneficiosas.

La introducción súbita de una presunción para la aplicación del fuero militar, ha generado controversia y, de paso, constituye un cuerpo extraño. Probablemente lo indicado sería estudiar una tercera vía: robustecimiento del fuero militar pero simultáneamente la puesta en marcha de una justicia militar realmente independiente. De lo contrario, esta cuestión quedará sujeta al remolino de una controversia traspasada por intereses políticos. Esta vía es más compatible con la creación de una comisión de alto nivel para tratar este tema.

También hay cuestiones inocuas y otras claramente nocivas. La creación de una Comisión Especial de 10 magistrados instructores en reemplazo de la Comisión de Acusaciones de la Cámara, aunque tiene la ventaja de cancelar el círculo vicioso de las competencias investigativas mutuas, significa la creación de un gran ente burocrático con la única misión de investigar a los aforados cuyo número es limitado.

Se crea también en la Corte la Sala de Investigación y la Sala de Juzgamiento, cada una con 5 magistrados para garantizar la doble instancia y la separación de las funciones de investigación y juzgamiento de los congresistas. Son en total 20 nuevos magistrados.

La Reforma a la Justicia contiene un profundo elenco de temas pero la mayoría tienen poco que ver con los problemas reales.

Todo este despliegue burocrático se agota en una competencia extraordinariamente reducida: estamos hablando de 1.117 personas aforadas, las cuales en general delinquen en tasas inferiores al promedio general. La situación actual de la parapoltica es coyuntural.

En cuanto al financiamiento, se dispone de una partida de un billón de pesos pagadera a la Rama en cinco años, cifra que carece de sustento en estudios previos. Igualmente se ordena que el presupuesto de la Rama Judicial crezca al ritmo de la inflación anual más un 2%. Esta es una medida criticable. Una cosa es que la inversión en justicia ha decrecido. En los años noventa se acercaba al 1% del PIB, y ahora ha bajado al 0,34%.

También es cierto que se requiere una fuerte inversión coyuntural, con mayor razón cuando la puesta en marcha de medidas como la oralidad exige recursos cuantiosos. Pero este sistema de porcentajes fijos y crecientes complica el manejo de la hacienda pública y es desaconsejable. Estas críticas se agudizan si se observa que la participación prevista es indefinida, lo cual es una franca aberración.

Por otro lado, vienen los silencios. No se tocó el tema de la tutela contra sentencias. A lo mejor, el gobierno confía en que es algo que se va a continuar decantando por sí solo. No es imposible. Pero ocurre que todavía hay salas que no las tramitan, generando un problema de incertidumbre jurídica y de ausencia de acceso a la justicia.

Otro gran silencio es el de la politización de la justicia. Se estableció un período de veda política para exmagistrados de cinco años, que luego fue re-

¹ Registrador Nacional del Estado Civil entre 1982 y 1986; ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia; hizo parte de la Asamblea Nacional Constituyente; se desempeñó como Vicepresidente de la República entre 1994 y 1996; y lideró el Ministerio del Interior entre 2000 y 2001.

bajado a uno, término verdaderamente irrisorio. Pero el problema de magistrados que saltan a la arena política es menor que el de la fuente del nombramiento de magistrados y jueces, donde la intromisión de la política partidista es altamente nociva. Al final, se estableció que el nombramiento de magistrados lo harán las corporaciones de listas conformadas por convocatoria pública. Una idea menos mala que la

anterior que mantenía la injerencia del Consejo Superior.

Por fin, pese a anuncios iniciales, el Consejo Superior, cuya partida de defunción había sido anticipada, es objeto de cambios que, aunque implican una mayor participación de la Rama, pueden llegar a ser un saludo a la bandera.

Hay, por fin, un problema de método. El gobierno anunció que buscaría el consenso del sector Justicia, algo que se ha desdibujado en tiempos recientes dada la unánime insatisfacción de casi todos los órganos que lo componen. Aunque el consenso no puede paralizar la reforma, tampoco es bueno hacerlo a contrapelo de una protesta casi unánime.



LA ADMINISTRACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL EN LA REFORMA A LA JUSTICIA

Por: Gloria María Borrero Restrepo¹

El modelo de gobierno y gerencia de la Rama Judicial es uno de los aspectos más importantes y polémicos de los dos proyectos de acto legislativo de Reforma a la Justicia. Este es un asunto de gran complejidad y trascendencia para el futuro de nuestro sistema y debe ser analizado con mucho cuidado en el Congreso, en el marco de debates participativos donde se atiendan a diferentes sectores de la sociedad y a los mismos actores del sector judicial. Por tal motivo, quisiera plasmar algunas observaciones, con el propósito de robustecer las discusiones sobre esta transformación.

Quedan por fuera de la reforma temas fundamentales como el fortalecimiento de la carrera judicial y la escuela de la magistratura.

Empiezo con un aspecto positivo: hay consenso sobre la necesidad que la reforma a nuestro sistema judicial se realice desde su estructura y no se limite a un entramado normativo que responda a grandes expectativas. Hay comunión en que se garantice verdaderamente su eficacia y es indudable que esto compete al cuerpo que toma las decisiones de gobierno en la Rama Judicial.

Con la institucionalización de una Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura y una Dirección Ejecutiva a su cargo, se avanza en temas como la representatividad del gobierno judicial, respecto a las altas cortes, a los mismos jueces y magistrados de instancia e incluso respecto a los empleados judiciales. No

obstante, bajo el texto planteado asalta la duda sobre si la participación de los delegados que compondrían el órgano, tendría el carácter de permanente o se circunscribiría a la periodicidad de sus sesiones.

Así mismo se avanza, tanto en el establecimiento de un modelo gerencial más acorde con una dinámica

empresarial, que responda a criterios de eficiencia y especialización, como en la interlocución con el Ejecutivo, por vía de la participación del Ministerio de Justicia. Esto último criticado, desaceradamente, por algunas voces provenientes de la Rama Judicial, so pretexto de preservar la autonomía e independencia judicial. Pero, ¿el simple hecho de que el Ministro sea “escuchado” en este órgano, vulnera estos principios? Es más, en países como Chile, Francia y España, el Ejecutivo es el encargado de proveer los medios de operación para el poder judicial, y no por ello se reprocha la violación de su autonomía.

A propósito, los recursos destinados a la Rama son otro aspecto que atañe a su administración. El Consejo de Estado propuso el establecimiento de un monto mínimo constitucional de asignación presupuestal a favor de la Rama (del 5%); sin embargo, tras los debates en primera vuelta se estableció que “el presupuesto de la Rama Judicial crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación esperado, más un incremento adicional del 2%”.

Si bien este ajuste resulta loable, si se tienen como fines el fortalecimiento técnico y de infraestructura de nuestra justicia, no resulta ser la fórmula más adecuada en cuanto a disciplina fiscal.

En efecto, más que pensar en establecer un monto como un fin en sí mismo,

¹ Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en Justicia. Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana con especialización en Derecho Administrativo. Experta en el diseño y puesta en operación de procesos de gestión jurisdiccional y reforma procesal. Consultora de reorganización de entidades estatales, en los procesos de reforma del Estado de los gobiernos de los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana.

se debe realizar un ejercicio riguroso de planeación al interior de la Rama, a fin de identificar las necesidades y prioridades que deben regir el gasto en el mediano y largo plazo, acordes con la situación del país y las variaciones del ciclo económico -no es lo mismo hacer una gran inversión en época de bonanza, que en tiempos de recesión-.

A esto se suma la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas, puesto que la exigencia de justificar el gasto es inherente a la asignación de recursos, y en medio de la política estatal de consolidar prácticas de buen gobierno, no puede la Rama estar ajena a estas exigencias institucionales.

Además, si existiera una adecuada interlocución por vía del Ministerio de

Justicia en la Sala de Gobierno, este podría ser el canal idóneo para articular planes que repercutan en asignaciones presupuestales que satisfagan las necesidades de la Rama, sin la necesidad de establecer algún monto constitucional rígido.

Ahora bien, hay un aspecto que preocupa a la Corporación Excelencia en la Justicia, y se refiere a la posibilidad de que la participación de los presidentes de las altas cortes interfiera en su labor fundamental de administrar justicia. Adicionalmente, inquieta la alta rotación que tendría la Sala de Gobierno del Consejo Superior, dado el corto período -de un año- de quienes presiden las cortes, lo que podría afectar la continuidad de sus políticas y eso conllevaría a la centralización del man-

do en los delegados, quienes tendrían previstos períodos de cuatro años.

Finalmente, destaco que quedan por fuera de la reforma temas fundamentales para el buen funcionamiento de la Rama, como lo son el fortalecimiento de la carrera judicial y la escuela de la magistratura. Estos aspectos también atañen al gobierno y la gerencia judicial y repercuten sobre la calidad de las decisiones judiciales, la continua actualización de los jueces y la existencia de altos estándares que rijan la actividad judicial. No se debe desaprovechar esta oportunidad para avanzar en tan importantes aspectos, que han tendido a pasar desapercibidos en los debates sobre el funcionamiento de nuestra justicia.

LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN LOS GOBIERNOS DE SANTOS Y URIBE

En varios sentidos, las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso de la República han sido similares durante los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Al igual que su antecesor, el actual mandatario ha formado una coalición mayoritaria en el Legislativo, con la que se ha aprobado la mayoría de proyectos de iniciativa gubernamental. La coalición conocida como la "Unidad Nacional" está conformada casi por los mismos partidos que apoyaron a Uribe, mientras que la oposición, antes conformada por dos partidos, ahora está conformada solamente por uno: el Polo Democrático Alternativo.

Si bien el nivel de éxito que tiene un Presidente para crear nueva legislación depende en buena medida del tamaño y la composición de su coalición, otros factores como el grado de cohesión interna de los partidos políticos juegan un papel esencial. En ese sentido,

resulta pertinente preguntarse qué tan disciplinadamente han actuado los congresistas, comparativamente, en los gobiernos de uno y otro Presidente.

¿Cómo medir la disciplina partidista?

Existen varios métodos para medir y analizar la disciplina de un partido político. Dentro de las metodologías se destacan el método de medición de Rice (IR)¹ y el índice de acuerdo partidista (IAP)², los cuales son elaborados teniendo como referente las votaciones nominales.

Para la elaboración del índice Rice se analizaron las votaciones nominales teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Para cada una de las votaciones se suma el total de votos por el *sí*, dividido sobre el número total de votos emitidos por un partido en dicha votación. Luego, se resta el número de votos por el *no*, dividido sobre el total de votos del mismo partido en esa votación. Esta es la fórmula utilizada, donde: S_{ij} es el total de votos del partido j por el *sí*; N_{ij} , el total de votos del partido j por el *no*; y V_i es igual al total de votos emitidos por el partido:

$$\text{Índice de Rice} = \frac{S_{ij}}{V_i} - \frac{N_{ij}}{V_i}$$

- El resultado de esta operación arroja un valor que oscila entre cero y uno. Cuando el valor se acerque o sea igual a cero (0), el índice sugiere que el partido es indisciplinado. Por el contrario, si el índice es igual a uno (1) o se aproxima a este valor, quiere decir que el partido es muy disciplinado.
- En consecuencia, el valor será igual a cero (0) si el 50 por ciento de los miembros de un partido votan por el *sí* y el 50 por ciento restante vota por

1 RICE, Stuart. The behavior of legislative groups: A method of measurement. En: Political science quarterly, Vol. 40. N° 1, (Marzo, 1925) p. 60-72.

2 DESPOSATO, Scott. The impact of Party-switching on legislative behavior in Brazil. Arizona University, 2004. p. 1-26.

Promedio de los índices de disciplina partidista durante el gobierno de Uribe (ago. de 2006 a dic. de 2007)

| Partido | Cámara de Representantes | | | Senado | | |
|------------------------|--------------------------|--------------|-----------------------|-------------|--------------|-----------------------|
| | Promedio IR | Promedio IAP | Promedio % Abstención | Promedio IR | Promedio IAP | Promedio % Abstención |
| Cambio Radical | 0,79 | 0,59 | 32,35 | 0,99 | 0,75 | 21,4 |
| Conservador Colombiano | 0,87 | 0,69 | 25,78 | 0,98 | 0,74 | 21,3 |
| Liberal Colombiano | 0,79 | 0,60 | 43,28 | 0,84 | 0,66 | 35,8 |
| MIRA | 1,00 | 1,00 | 11,49 | 1,00 | 0,88 | 29,2 |
| Partido de la U | 0,93 | 0,69 | 29,44 | 0,88 | 0,71 | 17,3 |
| Partido Verde | 1,00 | 1,00 | 44,19 | - | - | - |
| PDA | 0,97 | 0,67 | 47,42 | 0,98 | 0,63 | 47,2 |

Promedio de los índices de disciplina partidista durante el gobierno de Santos (ago. de 2010 a dic. de 2011)

| Partido | Cámara de Representantes | | | Senado | | |
|------------------------|--------------------------|--------------|-----------------------|-------------|--------------|-----------------------|
| | Promedio IR | Promedio IAP | Promedio % Abstención | Promedio IR | Promedio IAP | Promedio % Abstención |
| Cambio Radical | 0,82 | 0,59 | 34,7 | 0,88 | 0,73 | 34,1 |
| Conservador Colombiano | 0,86 | 0,60 | 36,3 | 0,92 | 0,63 | 27,4 |
| Liberal Colombiano | 0,85 | 0,63 | 32,2 | 0,91 | 0,60 | 28,1 |
| MIRA | 1 | 1,00 | 19,8 | 0,94 | 0,60 | 42,2 |
| Partido de la U | 0,90 | 0,62 | 33,6 | 0,92 | 0,61 | 31,0 |
| Partido Verde | 0,95 | 0,82 | 29,6 | 0,93 | 0,84 | 24,8 |
| PDA | 0,93 | 0,79 | 46,7 | 0,90 | 0,55 | 40,3 |

el *no*. El valor del índice será igual a uno (1) si todos los integrantes del partido votan de la misma manera.

Para la elaboración del índice de acuerdo partidista (IAP), adicionalmente se consideran las abstenciones de los miembros de un partido. Del mismo modo, se tiene en cuenta el papel desempeñado por el líder o vocero de cada organización.

Este cálculo se realiza a partir de la comparación del voto individual de cada legislador con respecto al voto emitido por la colectividad, tomando como referencia el voto realizado por el vocero o, en su defecto, el voto mayoritario del partido. Las siguientes son las condiciones que se tuvieron en cuenta para la realización de este índice:

- Si el voto del legislador concuerda con el de su partido, entonces el legislador actuó disciplinadamente en dicha votación. Para este caso se asignará un valor de uno (1) al voto del congresista.
- Si el voto del congresista no concuerda con el voto de su partido, se asume que el legislador no actuó conforme a las directrices de su colectividad. En dicho caso, se asig-

nará un valor de cero (0) al voto del congresista.

- El índice arroja un valor igual a uno (1) si todos los integrantes del partido votan de la misma manera, y cero (0) si el partido se divide en dos o más sectores iguales que expresan preferencias divergentes mediante el voto.
- Si hay un vocero, se toma su voto como la preferencia del partido.
- Si existe más de un vocero o este se abstuvo de votar³, se tiene en cuenta el voto de la mayoría del partido como la preferencia del mismo.
- Posteriormente se calcula el nivel de disciplina dividiendo la sumatoria de los votos emitidos por los congresistas.

³ Se considera como abstención aquella situación en la que un congresista contesta el llamado a lista en una sesión, pero no expresa su preferencia mediante el voto en una de las votaciones realizadas en dicha sesión. En aquellos casos en donde los registros de las votaciones no tienen una relación de los inasistentes a cada sesión, se asume que quienes no votan se abstienen de hacerlo.

Teniendo en cuenta la metodología a partir de la cual se elaboró cada indicador es posible plantear una reflexión sobre el significado de la disciplina partidista, ya que si bien se puede definir a un partido como disciplinado a partir de la forma como votan sus integrantes, su disciplina también puede estar asociada a la asistencia a las sesiones y a la permanencia en las mismas.

Dicho de otra manera, la disciplina calculada a través del IR puede ser entendida como unanimidad, es decir, que los miembros de un partido voten del mismo modo. Pero la disciplina partidista calculada mediante el IAP difiere de la calculada mediante el IR, ya que no sólo es vista como unanimidad sino también como asistencia a las sesiones y cumplimiento de las directrices trazadas por el líder o los líderes de cada partido.

Los partidos de coalición

Con el fin de comparar los niveles de disciplina partidista en los gobiernos de Uribe y Santos, se analizaron las votaciones nominales realizadas en las plenarias y las comisiones del Senado y la Cámara de Representantes a lo largo del primer año y medio de la segunda administración de Uribe, y del mismo periodo de tiempo durante el actual mandato de Santos.

Al votar proyectos del Ejecutivo, los miembros de los partidos de gobierno se abstuvieron con regularidad, pero cuando votaron, fueron cohesionados.

Para este ejercicio, se tomaron en cuenta únicamente votaciones nominales sobre proyectos de iniciativa gubernamental iniciados después de la posesión de cada Presidente. Se calcularon los valores del IR y del IAP para cada una de las votaciones y, posteriormente, se calcularon promedios de estos

Escalafón de los Congresistas menos disciplinados durante el gobierno de Uribe (ago. 2006 a dic. 2007)*

| Senado | | | Cámara de Representantes | | |
|---------------------------------------|-------------|------------|------------------------------------|-------------|------------|
| Nombre | % agreement | Votaciones | Nombre** | % agreement | Votaciones |
| Zulema del C. Jattin Corrales (PSUN) | 0,17 | 24 | William de J. Ortega Rojas (CR) | 0,27 | 86 |
| David Char Navas (CR) | 0,38 | 24 | Oscar Gómez Agudelo (CR) | 0,28 | 87 |
| Juan M. López Cabrales (PL) | 0,41 | 22 | Musa A. Besayle Fayad (PL) | 0,33 | 86 |
| Jorge H. Pedraza Gutiérrez (PC) | 0,42 | 24 | Eduardo A. Crissien Borrero (PSUN) | 0,36 | 87 |
| Germán A. Aguirre Muñoz (PL) | 0,46 | 24 | Héctor F. Giraldo Castaño (PSUN) | 0,37 | 86 |
| Luis F. Duque García (PL) | 0,46 | 24 | Germán V. Cotrino (CR) | 0,40 | 91 |
| Ricardo Arias Mora (PSUN) | 0,53 | 19 | Luis A. Serrano Morales (PSUN) | 0,42 | 86 |
| Armando A. Benedetti Villaneda (PSUN) | 0,54 | 26 | Diego P. Amariles (PL) | 0,47 | 87 |
| Bernabé Celis Carrillo (CR) | 0,54 | 24 | Fabio A. Torres (CR) | 0,47 | 89 |
| William A. Montes Medina (PC) | 0,54 | 24 | José de los S. Negrete Flórez (PC) | 0,49 | 86 |

* Se incluyen en el ranking únicamente los congresistas que realizaron un número de votaciones igual o superior al número promedio de votaciones realizadas por congresista entre agosto de 2006 y diciembre de 2007. Promedio de votaciones en el Senado = 18.40; Promedio de votaciones en la Cámara de Representantes = 79.95. **PDA = Polo Democrático Alternativo; PC = Partido Conservador; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; PL = Partido Liberal; PV = Partido Verde; MIRA = Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

Escalafón de los Congresistas menos disciplinados durante el gobierno de Santos (ago. 2010 a dic. 2011)*

| Senado | | | Cámara de Representantes | | |
|-------------------------------------|-------------|------------|------------------------------------|-------------|------------|
| Nombre | % agreement | Votaciones | Nombre** | % agreement | Votaciones |
| Jorge H. Pedraza Gutiérrez (PC) | 0,32 | 221 | Diego Patiño Amariles (PL) | 0,38 | 374 |
| Plinio E. Olano Becerra (PSUN) | 0,34 | 221 | Eduardo A. Crissien Borrero (PSUN) | 0,38 | 407 |
| Néstor I. Moreno Rojas (PDA) | 0,38 | 318 | William R. García Tirado (CR) | 0,41 | 375 |
| Carlos R. Chávarro Cuéllar (PC) | 0,39 | 254 | Diela L. Benavides Solarte (PC) | 0,41 | 384 |
| César T. Delgado Blandón (PC) | 0,39 | 221 | Javier T. Álvarez Montenegro (PL) | 0,41 | 394 |
| Edgar A. Gómez Román (PL) | 0,44 | 254 | José I. Bermúdez Sánchez (PSUN) | 0,41 | 394 |
| Karime Mota y Morad (PSUN) | 0,45 | 335 | Carlos A. Rojas Ortiz (PC) | 0,42 | 495 |
| Olga L. Suárez Mira (PC) | 0,47 | 221 | Jaime A. Yepes Martínez (PSUN) | 0,42 | 374 |
| José D. Name Cardozo (PSUN) | 0,48 | 219 | Miguel Gómez Martínez (PSUN) | 0,42 | 495 |
| Claudia J. Wilches Sarmiento (PSUN) | 0,49 | 238 | Nancy D. Castillo García (PL) | 0,43 | 415 |

* Se incluyen en el ranking únicamente los congresistas que realizaron un número de votaciones igual o superior al número promedio de votaciones realizadas por congresista entre agosto de 2006 y diciembre de 2007. Promedio de votación es en el Senado = 171.77; Promedio de votaciones en la Cámara de Representantes = 343.54. ** PDA = Polo Democrático Alternativo; PC = Partido Conservador; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; PL = Partido Liberal; **PDA = Polo Democrático Alternativo; PC = Partido Conservador; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; PV = Partido Verde; MIRA = Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

índices para los partidos de coalición, de oposición e independientes.

Examinadas en conjunto, tanto la coalición de Uribe como la “Unidad Nacional” de Santos se comportaron, en general, de manera disciplinada. Este resultado cobra relevancia si se tiene en cuenta la multiplicidad de corrientes políticas e intereses que, en su momento, cada una ha representado.

No obstante, para cada uno de los partidos que conformaron estas coaliciones, los valores del IR alcanzaron promedios significativamente más altos que los del IAP, el cual, como se vio anteriormente, considera los niveles de abstención y la posición del vocero.

Estos resultados sugieren que los miembros de los partidos que integraron las coaliciones de Uribe y de Santos se abstuvieron regularmente de votar las iniciativas gubernamentales, aunque si bien, cuando votaron, lo hicieron de manera cohesionada. En ese sentido, más que coordinar el voto de los legisladores, tanto Uribe como Santos enfrentaron

el reto de crear incentivos para que los congresistas asistieran a las sesiones y participaran en las votaciones.

Para ambos gobiernos los promedios de disciplina de los partidos de coalición variaron significativamente de una cámara a otra, siendo más elevados en el Senado que en la Cámara de Representantes. Estos resultados pueden atribuirse, al menos en parte, a que en la Cámara de Representantes los congresistas buscan principalmente defender los intereses de sus respectivas regiones, lo cual tiende a generar divisiones al interior de los partidos.

El Partido de la U no muestra una tendencia marcada hacia el mejoramiento o el descenso en sus niveles de disciplina, ni en el Senado ni en la Cámara de Representantes. Estos resultados son llamativos pues, en la medida en que Santos es el líder natural del Partido de la U, hubiera podido esperarse que con el cambio de gobierno, esta agrupación se comportara más disciplinadamente. Es plausible que, frente a los proyectos que más distanciaron a Santos de Uribe,

la lealtad de algunos congresistas hacia el segundo se haya convertido en un factor de división al interior del partido.

A pesar que Germán Vargas Lleras, importante líder de Cambio Radical, se ha desempeñado como Ministro del Interior durante el gobierno de Santos, su partido no ha presentado una mejoría en los bajos niveles de disciplina que registró durante la administración Uribe. En el Senado, incluso, estos niveles han descendido durante el último año. Allí, Cambio Radical fue el partido de la coalición que votó más indisciplinadamente proyectos de importancia crucial para el Ejecutivo como la Ley de Víctimas y la Ley de Sostenibilidad Fiscal⁴.

Por su parte, el Partido Liberal, el cual hace parte de la coalición del actual gobierno, ha presentado durante la administración de Santos niveles de disciplina inferiores a su histórico rival,

4 Para mayor información sobre los índices de disciplina que registraron los partidos de la Unidad Nacional en las votaciones de los proyectos más importantes presentados por el gobierno de Santos, consultar el Boletín 23 de Congreso Visible.

Escalafón de los Congresistas más disciplinados durante el gobierno de Uribe (ago. 2006 a dic. 2007)*

| Senado | | | Cámara de Representantes | | |
|--|-------------|------------|-------------------------------------|-------------|------------|
| Nombre | % agreement | Votaciones | Nombre** | % agreement | Votaciones |
| Luis C. Torres Rueda (CR) | 1,00 | 24 | Gloria S. Díaz Ortiz (MIRA) | 1,00 | 87 |
| Julio Alberto Manzur Abdala (PC) | 0,96 | 25 | Rodrigo Romero Hernández (PV) | 1,00 | 86 |
| Efraín José Cepeda Sarabia (PC) | 0,96 | 24 | Roosevelt Rodríguez Rengifo (PSUN) | 0,89 | 87 |
| Carlos Cárdenas Ortiz (PSUN) | 0,96 | 24 | Orlando A. Guerra de la Rosa (PC) | 0,88 | 92 |
| Adriana Gutiérrez Jaramillo (PSUN) | 0,92 | 24 | Manuel J. Vives Henríquez (PSUN) | 0,86 | 87 |
| Antonio del Cristo Guerra de la Espriella (CR) | 0,88 | 24 | Jaime A. Yepes Martínez (PSUN) | 0,84 | 86 |
| Miguel Pinedo Vidal (CR) | 0,88 | 24 | Ciro A. Rodríguez Pinzón (PC) | 0,83 | 87 |
| Manuel Antonio Virgúez Piraquive (MIRA) | 0,88 | 24 | Jaime A. Zuluaga Aristizábal (PSUN) | 0,82 | 89 |
| Alexandra Moreno Piraquive (MIRA) | 0,88 | 24 | Jaime de J. Restrepo Cuartas (PSUN) | 0,82 | 87 |
| Dilían Francisca Toro Torres (PSUN) | 0,88 | 24 | Oscar F. Bravo Realpe (PC) | 0,80 | 87 |

* Se incluyen en el ranking únicamente los congresistas que realizaron un número de votaciones igual o superior al número promedio de votaciones realizadas por congresista entre agosto de 2006 y diciembre de 2007. Promedio de votaciones en el Senado = 18.40; Promedio de votaciones en la Cámara de Representantes = 79.95. **PDA = Polo Democrático Alternativo; PC = Partido Conservador; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; PV = Partido Verde; MIRA= Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

Escalafón de los Congresistas más disciplinados durante el gobierno de Santos (ago. 2010 a dic. 2011)*

| Senado | | | Cámara de Representantes | | |
|-------------------------------------|-------------|------------|--|-------------|------------|
| Nombre | % agreement | Votaciones | Nombre** | % agreement | Votaciones |
| Jorge Eduardo Londoño Ulloa (PV) | 0,87 | 292 | Gloria S. Díaz Ortiz (MIRA) | 1,00 | 384 |
| Carlos Alberto Baena López (MIRA) | 0,81 | 178 | Hernando Alfonso Prada Gil (PV) | 0,89 | 495 |
| José Iván Clavijo Contreras (PC) | 0,78 | 188 | Hernando Hernández Tapasco (PDA) | 0,79 | 374 |
| Félix José Valera Ibáñez (Verde) | 0,77 | 169 | León Darío Ramírez Valencia (PSUN) | 0,78 | 415 |
| Myriam Alicia Paredes Aguirre (PC) | 0,77 | 196 | Alba Luz Pinilla Pedraza (PDA) | 0,77 | 383 |
| Carlos Emiro Barriga Peñaranda (PC) | 0,75 | 191 | Jaime Alonso Vásquez Bustamante (PSUN) | 0,76 | 394 |
| Gilma Jiménez Gómez (PV) | 0,74 | 177 | Wilson Neber Arias Castillo (PDA) | 0,74 | 374 |
| Germán Darío Hoyos Giraldo (PSUN) | 0,74 | 192 | Luis Antonio Serrano Morales (PSUN) | 0,73 | 415 |
| Juan Mario Laserna Jaramillo (PC) | 0,74 | 192 | Carlos Andrés Amaya Rodríguez (Verde) | 0,73 | 373 |
| Nora María García Burgos (PC) | 0,74 | 161 | Pablo Aristóbul Sierra León (PSUN) | 0,72 | 378 |

* Se incluyen en el ranking únicamente los congresistas que realizaron un número de votaciones igual o superior al número promedio de votaciones realizadas por congresista entre agosto de 2006 y diciembre de 2007. Promedio de votaciones en el Senado = 171.77; Promedio de votaciones en la Cámara de Representantes = 343.54. **PDA = Polo Democrático Alternativo; PC = Partido Conservador; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; PV = Partido Verde; MIRA= Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

el Conservador. Sin embargo, esta diferencia no parece ser nueva, en la medida que también se hizo manifiesta durante el periodo de Uribe. En otras palabras, los liberales, ya sea haciendo oposición o apoyando al gobierno, no han alcanzado los niveles de disciplina de los conservadores.

La oposición y los independientes

Al igual que los partidos de coalición, los de oposición y los independientes se comportaron, en general, de manera disciplinada, tanto en el caso del gobierno de Uribe como en el de Santos. Así mismo, estos partidos registraron mayores promedios en el IR que en el IAP, y alcanzaron niveles más elevados de cohesión en el Senado que en la Cámara de Representantes.

El Polo Democrático, partido que desde su creación ha estado en la oposición, registra a través del tiempo promedios bastante elevados en el IR, evidenciando una alta capacidad para votar coordinadamente los proyectos del Eje-

cutivo. En comparación con el primer año y medio de gobierno de Santos, el Partido Liberal registró niveles de disciplina levemente inferiores cuando hizo parte de la oposición.

En el caso de estos partidos, las diferencias encontradas entre los promedios del IR y el IAP indican que la abstención no ha sido empleada claramente por la oposición como una estrategia para bloquear la aprobación de los proyectos de iniciativa gubernamental.

Los partidos independientes (MIRA y el Verde) se han comportado consistentemente como dos de los más disciplinados del Congreso, resultados que pueden atribuirse a dos factores. Por un lado, han tenido históricamente pocos miembros en el Congreso, lo cual puede haber facilitado, hasta cierto punto, los procesos de negociación y agregación de preferencias entre sus miembros. Por otro lado, el movimiento MIRA se ha caracterizado por tener una organización interna sólida y jerarquizada, favoreciendo el comportamiento disciplinado.

Para complementar el análisis anterior, se elaboraron escalafones de los congresistas que fueron más y menos disciplinados durante los gobiernos de Uribe y Santos. Los niveles individuales de disciplina fueron medidos estimando el porcentaje de veces que cada congresista votó igual que la mayoría de integrantes de su partido. Para este ejercicio, al igual que en el anterior, se tuvieron en cuenta únicamente votaciones sobre proyectos de iniciativa gubernamental realizadas después de la posesión de cada Presidente. Vale la pena señalar, con respecto a los escalafones realizados, que los miembros del MIRA y el Partido Verde aparecen varias veces en las listas de los congresistas más disciplinados, tanto en el caso de Uribe como en el de Santos, mientras que los congresistas del Partido Liberal no aparecen en estos escalafones. Así mismo, es importante resaltar que los listados de los legisladores más indisciplinados están conformados, en su mayor parte, por miembros de los partidos de gobierno. Ningún congresista de los partidos independientes ni del Polo Democrático figura en estos listados.

Elecciones 2010: sistema de partidos, decisiones electorales y representación política en Colombia

Colombia 2010: An Analysis of Legislative and Presidential Elections
Mónica Pachón • Gary Hoskin

El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010
Margarita Batlle • José Ricardo Puyana

Consideraciones sobre la gobernabilidad como determinante del comportamiento electoral en Colombia: elecciones presidenciales 2010
Freddy Barrero • Carlos Meléndez

Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres
Angélica Bernal

El Congreso de la República en Colombia: estabilidad y renovación en las elecciones parlamentarias de 2010
Javier Duque

Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa
Juan Camilo Plata Caviedes

Cuba y Bolivia: dos procesos distintos, ¿una sola revolución verdadera?
Boris Salazar

Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y del Parlamento de Mercosur
María Victoria Álvarez Macías