



DCAF Geneva Centre
for Security Sector
Governance

SEGUIMIENTO LEGISLATIVO Y CONTROL POLÍTICO AL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA

ESTUDIO DE REFERENCIA

2020

Sobre DCAF

DCAF - El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad es una fundación internacional cuya misión es ayudar a la comunidad internacional a perseguir la buena gobernanza y la reforma del sector de seguridad. El Centro desarrolla y promueve normas y estándares, lleva a cabo investigación policial adaptada, identifica buenas prácticas y recomendaciones a fin de promover una gobernanza democrática del sector de seguridad y proporciona apoyo de asesoría dentro del país, así como programas de asistencia práctica.

Autora

Mónica Pachón Buitrago es politóloga con Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, M.Phil en Estudios Latinoamericanos (U. Oxford) y doctorado en Ciencia Política de la Universidad de California, San Diego. Actualmente es profesora asociada de la Facultad de Arquitectura y diseño de la Universidad de los Andes, donde construye un área especializada en diseño para lo público. Ha sido profesora visitante de la Universidad de Columbia y de la Universidad de Rice, en Estados Unidos, así como profesora en los departamentos de Ciencia Política y la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Su investigación se centra en las relaciones ejecutivo-legislativas, la organización y evolución institucional del Congreso Colombiano, y sobre temas de esfuerzo fiscal y descentralización, diseños de las tarjetas electorales entre otros. Trabajó como directora del Proyecto Congreso Visible (2009 -2013), directora de la maestría en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes (2014 - 2015), y Decana de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (2016-2018).

Reconocimientos

DCAF agradece a Marcela Escandón Vega y Arlene Beth Tickner por su asistencia en el desarrollo de este estudio. Así mismo, queremos agradecer a Teodora Fuior de DCAF por sus comentarios y al equipo de América Latina y el Caribe de DCAF por la coordinación de este estudio, en particular a Cristina Hoyos, Enric Gonyalons, Cédric Bolli y Juan Ignacio Mena Mora.

Nota

Todos los puntos de vista y opiniones en este estudio son de la autora y no reflejan necesariamente la posición oficial de DCAF.

Editorial

Publicado por DCAF - El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad
Chemin Eugène-Rigot 2E, P.O Box 1360
CH-121 Ginebra 1
www.dcaf.ch

Diseño gráfico: Stephanie Pierce-Conway
Imagen de portada: Diego Grandi

Citar como

Mónica Pachón, *Seguimiento legislativo y control político al Sector de Seguridad y Defensa en Colombia. Estudio de referencia* (Ginebra: DCAF, 2020).

ISBN: 92-9222-511-1

© DCAF 2020. Todos los derechos reservados

CONTENIDO

Preámbulo 3

Introducción..... 4

1 Composición del Congreso de la República 8

2 Iniciativa legislativa: reglas y tendencias generales..... 11

Proceso de formación de las leyes..... 13

La función legislativa en las comisiones segundas constitucionales 15

3 Herramientas disponibles para la especialización temática, el seguimiento y el control político a la Rama Ejecutiva 19

Comisión Legal de Inteligencia y Contra Inteligencia 19

Comisión Legal de Derechos Humanos . 21

Control mediante la solicitud de información: derechos de petición ... 23

Control mediante la citación a debates de control político 23

Control mediante el estudio y ratificación de ascensos de los coroneles de la Fuerza Pública 26

Uso de la moción de censura 26

Moción de censura 2019: El Congreso demuestra su poder institucional 28

4 ¿Se puede hacer más? Voluntad política del Congreso colombiano y recomendaciones para siguientes pasos 30

5 Referencias 34

Anexo I: Marco legal sobre el seguimiento legislativo y el Sector de Seguridad y Defensa REFERENCIAS..... 38

Anexo II: Etapas del proceso de aprobación de un proyecto de ley ordinaria en Colombia 42

Anexo III: Mapa de instituciones del Sector de Seguridad y Defensa en Colombia..... 46

PREÁMBULO

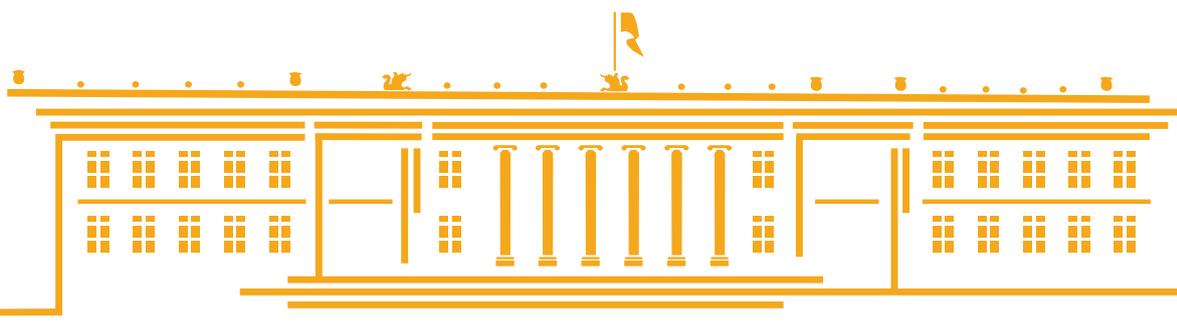
Fortalecer la gobernanza del sector de seguridad es un área de trabajo central para DCAF, el Centro de la Gobernanza del Sector de Seguridad. En América Latina y el Caribe aspiramos a contribuir hacia una buena gobernanza del sector de seguridad en esta región y así aportar para que las sociedades sean más democráticas, equitativas y libres de violencia. La buena gobernanza del sector de seguridad describe la manera en que se aplican los principios de buena gobernanza a la provisión, la gestión y la supervisión de la seguridad pública. Estos principios son la rendición de cuentas, la transparencia, el estado de derecho, la participación ciudadana, la sensibilidad, la eficacia y la eficiencia. La Rama Legislativa juega un papel esencial en salvaguardar estos principios a través de sus funciones de legislación, escrutinio presupuestario, supervisión, nombramientos públicos y representación. Estas atribuciones posicionan a los parlamentos o congresos como actores centrales para asegurar la buena gobernanza del sector de seguridad.

Desde el 2018, DCAF apoya al Congreso de la República de Colombia en el fortalecimiento de su rol en la supervisión del sector de seguridad a través del desarrollo de capacidades, la promoción de normas y buenas prácticas y la creación de productos de conocimiento. Por medio de un esfuerzo conjunto entre DCAF, la Embajada de Suecia en Colombia, la Folke Bernadotte Academy (FBA) y la Friedrich Ebert Stiftung Colombia (FESCOL), se impulsaron una serie de eventos y talleres con Representantes, Senadores y asesores del Congreso de Colombia con el propósito de intercambiar conocimientos sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas de otros países sobre la buena gobernanza del sector de seguridad y la supervisión legislativa y robustecer las capacidades del Congreso colombiano en esta

materia. Asimismo, DCAF contribuye al desarrollo de conocimientos en esta área mediante la investigación y producción de herramientas técnicas. De esta manera, DCAF expande constantemente su catálogo de publicaciones, que incluye la elaboración y traducción al español de materiales clave que la División de América y el Caribe pone al servicio de la región.

El presente documento es un estudio de carácter técnico que tiene como principal objetivo describir y analizar el estado actual del rol del Congreso de la República en la supervisión y control del Sector de Seguridad y Defensa en Colombia. El documento está diseñado para ser consultado por un público amplio y puede ser particularmente útil para expertos, responsables en la toma de decisiones políticas y organizaciones de la sociedad civil, pero también para una audiencia menos especializada que tenga interés en profundizar conocimientos sobre el sistema de frenos y contrapesos en Colombia o el funcionamiento del Estado colombiano en general. El alcance de este estudio es de carácter diagnóstico, descriptivo, analítico y propositivo.

El texto brinda información sobre el marco normativo que regula la labor legislativa en Colombia y sobre su práctica relacionada con la supervisión del Sector de Seguridad y Defensa, dentro de lo cual se aborda la relación con otras ramas del poder público, las herramientas legales para el seguimiento legislativo -que incluye a las comisiones del Congreso especializadas en esta materia- y la voluntad política para dicho seguimiento. Finalmente, se presentan recomendaciones para reforzar del rol de la Rama Legislativa en el seguimiento y control del Sector de Seguridad y Defensa en el país.



INTRODUCCIÓN

En las democracias contemporáneas, y más aún en aquellas que buscan superar historias de conflictos civiles, cambios de regímenes o conflictos violentos, es importante que las instituciones elegidas democráticamente cumplan un rol protagónico en la elaboración e implementación de un marco legal que permita priorizar la *seguridad humana*, comprendida en sentido amplio como un bien público que por excelencia se busca restaurar. La seguridad humana consiste en la protección, ante amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), de la esencia vital de todas las vidas humanas, de manera tal que se resalten la plena realización del ser humano y tres dimensiones de la libertad: la libertad del miedo, la libertad de la miseria y la libertad de vivir con dignidad¹. Partiendo de esta definición, resulta pertinente que el Poder Legislativo se apropie de la actualización y seguimiento a las políticas públicas dirigidas a fortalecer el Estado Social de Derecho, procurando la construcción de un marco legal orientado hacia la seguridad humana.

Teniendo en mente la relevancia del tema para la consolidación de la democracia colombiana, el propósito de este informe es establecer una línea de base que nos permita entender el rol de la Rama Legislativa colombiana en la supervisión y control político del Sector de Seguridad y Defensa. Como lo establece DCAF en su informe del primer evento que se realizó en Colombia sobre este tema, la supervisión legislativa del Sector de Seguridad “es una piedra angular de la democracia que impide que un gobierno se vuelva autocrático” (Hoyos, Bolli, & Fontecilla, 2018). Ahora bien, resulta importante precisar el alcance de algunos conceptos que se utilizan en este estudio, tales como: seguimiento, supervisión y control político. En un sentido amplio, estos conceptos -en especial el de control político- hacen referencia a la vigilancia permanente de la ciudadanía y de los distintos sectores políticos sobre las decisiones públicas, particularmente las políticas públicas y las

decisiones de gasto del Gobierno Nacional. En un sentido más estricto, se relacionan con la función que la Constitución Política otorga a la Rama Legislativa del poder público, a través de la cual puede solicitar informes al Gobierno, requerir a los ministros que concurran a sus sesiones y respondan cuestionarios, y proponer mociones de censura respecto de los funcionarios del Gobierno (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículos 135, numerales 3, 8 y 9). Cuando se mencione en este estudio la labor de control político del Congreso de la República, se hará referencia a la segunda acepción.

Por otra parte, como bien lo reportan DCAF y otros informes sobre este particular, también resulta fundamental considerar que el tema de seguridad - considerado de una forma tradicional y ligado a asuntos militares y de defensa² - ha sido históricamente percibido como materia de competencia exclusiva del Gobierno Nacional y por ende otras instituciones como el Congreso de la República han limitado su rol de control, sin desarrollar y utilizar efectivamente los mecanismos para informarse y comprender de forma integral la labor de los proveedores de seguridad, así como los organismos de gestión y supervisión de la seguridad.

Esta tendencia debe entenderse a la luz del prolongado conflicto armado interno colombiano, que dificulta que los ciudadanos relacionen a la seguridad como algo distinto de la ausencia de asesinatos y otras acciones violentas, las cuales deben ser atendidas por las fuerzas armadas del Estado. En el caso colombiano es importante tener en cuenta que antes del acuerdo con la antigua guerrilla de las FARC en 2016, se vivía un conflicto de más de medio siglo, multicausal, complejo, enraizado e histórico. En este contexto, además, era muy difícil entender y medir las acciones violentas, identificar victimarios, motivaciones y contabilizar acciones, víctimas, entre otros aspectos relevantes de la historia de lo sucedido.

1 Para ampliar esta conceptualización de Seguridad Humana, ver (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, s.f.)

2 Si bien se considera que los asuntos asociados al Sector Seguridad trascienden los temas militares y de defensa nacional, tampoco puede desconocerse que en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Colombia ha primado esta visión tradicional del Sector. Por tal motivo, en adelante haremos referencia a este como Sector de Seguridad y Defensa, para aclarar que en el control político y la modificación normativa colombiana no se está teniendo en cuenta la visión amplia e incluyente del Sector Seguridad, mucho menos del concepto integral de Seguridad Humana.

En especial, ha sido difícil contabilizar los repertorios de violencia: secuestros, masacres, asesinatos selectivos, desplazamientos forzados, torturas, desapariciones forzadas, toma de rehenes, extorsiones, violencia sexual, minas antipersona, atentados, entre otros. Son muchísimos y muy variados.

Sin embargo, en Colombia, se han realizado esfuerzos por entregar cifras y narraciones completas y complejas de lo sucedido. Este es el caso de la juiciosa labor adelantada por el Grupo de Memoria Histórica (GMH). Para dimensionar este panorama, reconociendo la probabilidad de que los hechos violentos se encuentren sub-registrados, el GMH calculó que en el marco del conflicto armado colombiano murieron 220.000 personas, de las cuales 40.787 eran combatientes, que equivale al 18,5 % de las muertes, mientras el restante 81,5 % corresponde a civiles. Esto significa que 8 de cada 10 víctimas mortales del conflicto en Colombia han sido civiles (Grupo de Memoria Histórica, 2013). Sumado a esto, se contabilizaron 25.007 desaparecidos hasta 2013 según cifras del Registro Único de Víctimas (RUV) y 4'744.046 personas desplazadas (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

La firma del acuerdo con las extintas FARC en 2016 generó un importante cambio en materia de violencia: “mientras en 2010 se registraron 557 muertes en combate y en 2002 se registraron 2.799 entre las que se incluyen miembros de la Fuerza Pública, guerrilleros y civiles, en 2017 no hubo un solo caso según datos del CERAC (Conflict Analysis Resource Center)” (El Espectador, 2018). Esto es especialmente importante para el caso de soldados y policías, quienes han sido víctimas también en el marco del conflicto. Al respecto, “bastaría con señalar que de las 11.481 personas registradas por la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, más del 60% corresponden a soldados y policías afectados por este letal método de guerra, para evidenciar que efectivamente los agentes del Estado han sido víctimas.” (Zamora, 2017). En efecto, en 2017 las directivas del Hospital Militar ubicado en Bogotá revelaron una reducción de 97% en la cantidad de policías y militares atendidos por cuenta del conflicto. “El centro asistencial reportó que hace seis años

atendía a 424 heridos y en la actualidad presta la atención médica a 12 uniformados. De acuerdo con la general Clara Galvis, directora del hospital, la cifra se redujo como consecuencia del proceso de paz con grupos armados como las FARC” (El Espectador, 2017).

Este resultado, también se alimentó de una tendencia que inició unos años antes. Mientras en el periodo comprendido entre 2002 y 2007 escaló el conflicto con las guerrillas (en 2002 murieron 1.835 guerrilleros; 583 civiles, y 381 miembros de la fuerza pública), la reducción de muertes inició en 2007, pues, en ese año habían fallecido 1.270 guerrilleros; 304 policías y militares y 221 civiles, pero en 2008 la cifra de guerrilleros muertos pasó a 269; 103 correspondió a civiles, y 103 a Fuerza Pública (El Espectador, 2018).

Sin embargo, a pesar de estas reducciones, en 2019 volvió la zozobra y las tendencias positivas se han visto opacadas por amenazas, atentados y asesinatos selectivos. Apenas transcurrida la mitad del primer mes de 2020, se contabilizaba una tasa de asesinato de líderes sociales cercana a uno por día (15 líderes en solo 17 días) (Revista Semana, 2020). Ante estos hechos, se han presentado numerosas marchas ciudadanas y protestas sociales. El descontento se ha manifestado en las calles y en redes sociales. Pese a los reclamos por inacción o incluso, según denuncias, por complicidad o acción intencional de las Fuerza Pública en el contexto de asesinatos o atentados a líderes sociales y a excombatientes desmovilizados de diferentes grupos (principalmente de las antiguas FARC), es importante entender que los colombianos, en general, tienen una confianza muy amplia en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Aunque la Fuerza Pública haya cometido excesos y se haya documentado y en algunos casos judicializado su participación en ciertas acciones victimizantes en el marco del conflicto armado, la opinión pública colombiana, en general, la ha respaldado y la valora por encima de otras instituciones como el Congreso y los partidos políticos. Solamente superadas por la Iglesia Católica, y en años más recientes por otras instituciones religiosas, las Fuerzas Armadas contaban con un respaldo o confianza del 56 % de los

colombianos en 2018 y la Policía Nacional con un el 47 %. 10 años antes, el apoyo a los militares era de 65,6 % (Montalvo, 2009). Para ambas instituciones, el país registra altos índices de confianza comparados con otros de América Latina. Con respecto a los militares, lideran en confianza Uruguay (62 %), Ecuador (61 %) y Brasil. En cuanto a la Policía, los índices de confianza se registran en Uruguay (59 %), Costa Rica (51 %) y Chile (48 %) (El Tiempo, 2018).

En contraste, otras instituciones públicas cuentan con mucha menos aceptación. Este es el caso de la Rama Judicial, la cual solo recibe la confianza de 23 de cada 100 colombianos. En esta misma línea, un estudio comparativo de la región publicado por Latinobarómetro informa que “hay otros 14 países de la región donde esta rama del poder [la Rama Judicial] no alcanza a tener la confianza ni de un tercio de la población” (El Tiempo, 2018). De igual forma, el Congreso de la República tiene bajos niveles de confianza en Colombia, con apenas el 20%. La situación más crítica es la de los partidos políticos en el país, pues solamente el 16% de la población cree o confía en ellos.

Apenas el 25% de los ciudadanos respaldaría un golpe militar en caso de altos índices de criminalidad y solo el 27,3% lo haría por altos índices de corrupción. En el primer caso, Colombia es apenas superado por Chile, con 23,8% y en el segundo, por Argentina y Uruguay con 25,3% y 23% respectivamente. Esto contrasta con las cifras de Jamaica y Perú, pues en caso de alta criminalidad el 65 %

apoyaría un golpe militar y el 52,6% lo haría, respectivamente. En el caso de la corrupción, también la lista la lideran Jamaica y Perú, con 58,3% y 57,2% cada una (LAPOP, 2019). Esta baja aceptación de un golpe militar entre los colombianos, a pesar de la confianza generalizada que se tiene en los militares y policías, obedece a la fuerte tradición electoral colombiana y a que los uniformados usualmente no participan directamente en política en este país. Estas consideraciones resultan fundamentales a la hora de entender el funcionamiento del Sector de Seguridad y Defensa en Colombia, y por supuesto, al analizar el control que el Poder Legislativo ejerce sobre éste.

De igual forma, es importante reconocer la dimensión del gasto público asociado con el Sector de Seguridad. Según datos del Banco Mundial, Colombia tiene el gasto militar más alto de Suramérica, correspondiente al 3,2 % del PIB en 2018 (Banco Mundial & SIPRI, 2019), tal como se muestra en la Tabla 1. Esto responde principalmente a la necesidad del Estado de enfrentar organizaciones guerrilleras, grupos paramilitares, carteles, bandas de narcotraficantes y grupos armados ilegales de todo tipo, durante décadas. En este punto se hace evidente nuevamente que el Estado colombiano opera desde una concepción tradicional de la seguridad, la cual no incluye una visión integral de seguridad humana, sino que se orienta principalmente al gasto militar y de defensa.

TABLA 1 | Gasto militar por país como porcentaje del PIB, 2008-2018

Gasto militar por país como porcentaje del PIB, 2008-2018											
País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%
Bolivia	2,0%	2,0%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%
Brasil	1,4%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%
Chile	2,6%	2,3%	2,2%	2,3%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Colombia	3,7%	3,9%	3,6%	3,1%	3,2%	3,3%	3,1%	3,1%	3,1%	3,2%	3,2%
Ecuador	2,7%	3,1%	3,0%	3,1%	2,9%	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	2,4%
Guyana	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%	1,5%	1,5%	1,7%	1,7%
Paraguay	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%
Perú	1,2%	1,5%	1,5%	1,4%	1,5%	1,7%	1,6%	1,7%	1,3%	1,2%	1,2%
Uruguay	1,9%	1,8%	1,9%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	2,0%	2,0%
Venezuela	1,8%	1,2%	1,0%	1,1%	1,3%	1,7%	1,2%	0,9%	0,5%	0,5%	..

Datos en azul corresponden a estimados del SIPRI. Datos en rojo corresponden a cifras en las que hay poca certeza.

Fuente: Banco Mundial & SIPRI, 2019

A pesar de que en 2019 y 2020 la educación pasó a ser el rubro con mayor asignación presupuestal en Colombia, el gasto para asuntos militares sigue siendo bastante alto, con un aumento similar al de educación de 6,8 % para 2020 que representa 35,7 billones de pesos (WebInfoMil, 2019). En consecuencia, el Sector de Seguridad y Defensa es el segundo con más presupuesto en el país, lo cual se constituye en un indicador más de la importancia que tienen estos asuntos para el Estado y la sociedad colombiana en general.

Para comprender mejor este panorama, la primera parte del informe resume la composición del Congreso, haciendo énfasis en su gran heterogeneidad como resultado de unas reglas electorales altamente proporcionales. Para evaluar en detalle las razones por las cuales el papel del Congreso en el Sector de Seguridad y Defensa ha sido débil, este informe hace un recorrido por todas las herramientas que tiene el Legislativo a su disposición para establecer relaciones de rendición de cuentas con los diferentes actores que ejecutan políticas públicas, haciendo énfasis en el uso de ellas para

el Sector de Defensa y Seguridad. Así, primero se abordarán las reglas del juego de la iniciativa legislativa, y posteriormente se profundizará en otros mecanismos que el Congreso tiene a su disposición para solicitar información y demandar la declaración de responsabilidad de ciertos actores del sector encargados de las áreas estratégicas. En cada uno de los apartados se incluirá un recuento de la reglamentación y el diseño institucional de estos mecanismos en el Congreso de la República, así como de su uso en función de las fuentes de información disponibles.

Las secciones también se nutren de varias entrevistas semi-estructuradas que se realizaron en el periodo de noviembre y diciembre de 2019 con miembros del Congreso de la República, académicos expertos en Seguridad, funcionarios del Ministerio de Defensa y de la Presidencia de la República, así como algunos miembros de la Fuerza Pública³. Con cada una de las personas entrevistadas se hizo un énfasis diferente, dependiendo de su conocimiento e interés manifiesto.

3 El formulario aprobado por DCAF para hacer las entrevistas fue descartado para la mayoría de los legisladores, pues la coyuntura de la moción de censura al Ministro de Defensa y el Paro Nacional que se extendió por un mes hizo que la agenda legislativa se complicara. Las entrevistas están transcritas y a disposición de DCAF. Sin embargo, al no firmarse un consentimiento informado, no se cita a ninguna persona específicamente.

1 | COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política de 1991, (en adelante CPC), la República de Colombia cuenta con 3 ramas del poder público: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. En este sistema de división de poderes, le corresponde al ente Legislativo, es decir, al Congreso de la República, “hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración” (artículo 114, CPC).

TABLA 2 | Principales funciones y facultades del Congreso y sus respectivas cámaras (Senado y Cámara de Representantes)

Discutir y aprobar las leyes o sus modificaciones
Discutir y aprobar reformas a la Constitución Política
Elegir sus mesas directivas para periodos de 4 años
Solicitar informes y citaciones a miembros del Gobierno Nacional
Proponer y votar mociones de censura a miembros del Gobierno Nacional
Discutir y aprobar el Presupuesto General de la Nación propuesto por el Gobierno Nacional
Citar a cualquier persona natural o jurídica para declarar sobre un tema solicitado
Elegir algunos altos cargos como la persona encargada de dirigir la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, magistrados(as) de la Corte Constitucional.
Llevar a cabo juicio político a funcionarios(as) de la Presidencia de la República, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación

Fuente: CPC, artículos 114, 135-137, Ley 5 de 1992, artículos 305, 314-319

Además de estas funciones formales plasmadas en la CPC, cabe destacar el sentido general de la existencia de un órgano colegiado de carácter nacional, el cual debe representar la diversidad de intereses políticos y visiones de la sociedad. Para llevar a cabo esto, no solo tienen asiento distintos partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, sino que el órgano legislativo se divide en dos cámaras. El Congreso colombiano se compone del Senado de la República y la Cámara de Representantes. La primera cámara (conocida en otros países como cámara alta) es elegida por circunscripción nacional para que en ella se lleven a cabo discusiones de carácter nacional, mientras la segunda cámara es elegida, en su mayoría, desde circunscripciones territoriales que permiten tener en cuenta los intereses y necesidades de ciertas regiones y territorios.

nacional y 2 más en representación de las comunidades indígenas que habitan el territorio colombiano a través de una circunscripción especial, también de carácter nacional. Sumado a esto, se crearon 5 curules adicionales en 2016, que corresponden al Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), producto de los acuerdos para la terminación del conflicto armado, que en ese entonces utilizaba las mismas siglas “FARC”, vigentes por dos periodos constitucionales. Una última curul creada recientemente por el Estatuto de oposición debe ser ocupada por el candidato presidencial que haya obtenido la segunda mayor votación en las elecciones presidenciales. De acuerdo con lo anterior, el Senado tiene 108 curules, sin embargo, actualmente 2 no se encuentran activas: 1 por nulidad de la elección y la otra por renuncia⁵.

Actualmente, el Senado está conformado por 106 congresistas, 100 elegidos por circunscripción

La Cámara de Representantes cuenta con 172 curules, aunque en la actualidad está conformada

4 Ley 1909 del 9 de julio de 2018 “por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”.

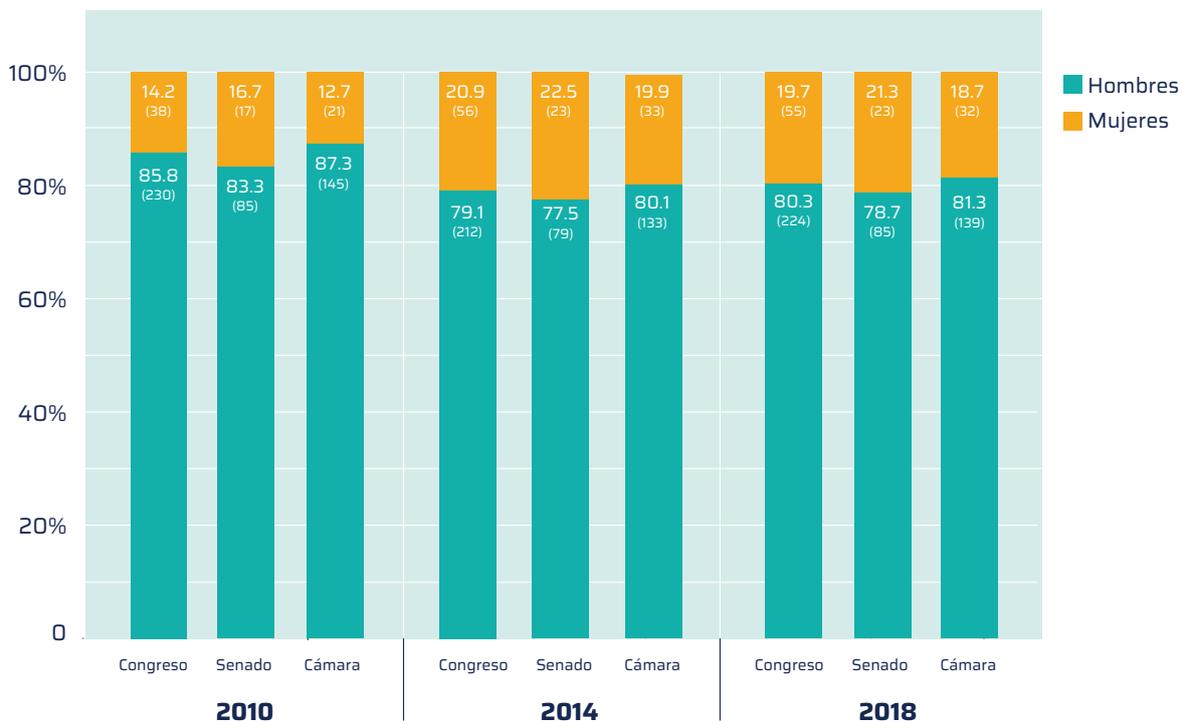
5 El caso de nulidad corresponde a Aida Merlano Rebolledo, del Partido Conservador, la cual fue condenada por la Corte Suprema de Justicia a 15 años de prisión por los delitos de concierto para delinquir agravado, corrupción al sufragante, en calidad de coautora y tenencia ilegal de armas (El Tiempo, 2019). Por su parte, el segundo caso corresponde al congresista Leonidas Gómez del Polo Democrático Alternativo, quien renunció a su curul en el Senado de la República, con el fin de aspirar a la Gobernación de Santander (Caracol Radio, 2018).

por 171 congresistas. De ellos, 161 son elegidos por circunscripciones departamentales (a las cuales se suma 1 para el Distrito Capital, Bogotá), y 11 correspondientes a circunscripciones especiales: 2 curules para las comunidades afrodescendientes, 1 para las comunidades indígenas, 1 en representación de los colombianos residentes en el exterior, 1 para las comunidades raizales (aunque no se ha ocupado en este periodo por falta de reglamentación 6, por este motivo son 171 representantes en lugar de 172) y 5 para el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Finalmente, la última curul corresponde a la fórmula vicepresidencial con segunda mayor votación en las pasadas elecciones presidenciales, medida que también fue ordenada por el Estatuto de la Oposición.

Tanto senadores como representantes a la Cámara son elegidos por voto popular directo para periodos de 4 años, en elecciones simultáneas que no coinciden y presiden a la elección presidencial. Con respecto a la elección de mujeres en el Legislativo,

Colombia está muy por debajo del promedio regional: “con un porcentaje de representación de mujeres del 19,7% tras los resultados electorales del pasado 11 de marzo de 2018, Colombia se distancia del promedio de la región de las Américas que está ubicado en 29,7% y del promedio mundial que corresponde al 24%⁶” (ONU Mujeres y Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019). Como lo muestra la gráfica No. 1, “entre 1994 y 2018, Colombia presentó un aumento de 10 puntos porcentuales en la participación femenina, lo que resultó en el mayor incremento después que se estableciera la cuota mínima del 30% en la Ley 1475 de 2011, la cual permitió que en 2014 se alcanzara la mayor presencia de mujeres en el ámbito legislativo, el resultado más alto en la historia de Colombia” (ONU Mujeres y Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019). En total, 55 mujeres fueron elegidas en 2018, 23 en el Senado y 32 en Cámara de Representantes. A esas curules se debe restar 1, correspondiente al caso de nulidad ya mencionado.

GRÁFICA 1 | Conformación del Congreso de la República (hombres y mujeres) 2010-2018



Fuente: ONU Mujeres y Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, p.9

6 Para ampliar la información sobre la conformación actual del Congreso, consultar Congreso Visible. Disponible en: congresovisible.uniandes.edu.co/democracia/congreso/estructura/

Además de la existencia de dos cámaras, es importante tener en cuenta que el Congreso colombiano se organiza en comisiones. Existen 4 tipos de comisiones: constitucionales permanentes, legales, especiales y accidentales. Las constitucionales permanentes son aquellas que se establecieron en 1991 con la Constitución Política y son 7, tanto en Senado

como en la Cámara de Representantes. En la sección 2.2. “La función legislativa en las comisiones segundas constitucionales” se incluye la tabla 5 con la mención a cada una de las comisiones constitucionales permanentes con su jurisdicción temática específica. Entre tanto, se presenta a continuación los tipos de comisiones con sus respectivas características.

TABLA 3 | Tipos de comisiones existentes en el Congreso colombiano y sus características

Constitucionales permanentes

Cada congresista puede pertenecer solamente a una comisión durante todo su periodo. En estas comisiones tiene lugar el primer debate de cada uno de los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia. Son 7 en cada cámara.

Legales

Son las que han sido aprobadas por ley. Pueden existir para una sola de las cámaras o estar integradas por miembros del Senado y la Cámara de Representantes. El Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) establece la existencia de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias (una sola integrada por senadores y representantes), la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista (en cada una de las cámaras), y la Comisión de Acreditación Documental (en cada una de las cámaras). Además, para la Cámara de Representantes, se ha definido la existencia de la Comisión Legal de Cuentas y la de Investigación y Acusación. Las otras comisiones legales conjuntas son la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal Afro, la Comisión Legal de Seguimiento a Inteligencia y Contrainteligencia.

Comisiones Especiales

También son de origen legal y están integradas por congresistas de ambas cámaras excepto las comisiones de vigilancia electoral y territorial, que son una por cada cámara) y - en términos generales- son más pequeñas que las Legales, pues tienen menos integrantes. Ellas son: Comisión de Vigilancia de los Organismos de Control Público, Comisión de Ordenamiento Territorial, Comisión Especial de Crédito Público, Comisión Especial de Modernización, Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, Comisión Especial de Vigilancia al Organismo Electoral de Cámara, Comisión Especial de Vigilancia al Organismo Electoral de Senado, Comisión Especial de Vigilancia a Organismos de Control de Cámara, Comisión Especial de Vigilancia a Organismos de Control de Senado, Comisión Especial de Vigilancia a ordenamiento territorial de Senado, Comisión Especial de Vigilancia a ordenamiento territorial de Cámara.

Comisiones Accidentales

Son comisiones nombradas por las mesas directivas de las cámaras o sus comisiones permanentes para facilitar el desarrollo de la labor legislativa. Deben ser aprobadas en las plenarios. Algunas de las comisiones que han sido aprobadas son: Comisión Accidental de Paz (tanto en Cámara como en Senado), Comisión Accidental Afrodescendiente e Indígena, Comisión Accidental de la Costa Caribe, y la Comisión Accidental Frente Parlamentario contra el hambre de Senado.

Fuentes: Ley 5 de 1992, Secretaría de Senado y Congreso Visible.

2 | INICIATIVA LEGISLATIVA: REGLAS Y TENDENCIAS GENERALES

El Congreso colombiano, uno de los más antiguos de América Latina, juega un papel fundamental en la elaboración, discusión, modificación y aprobación de las leyes colombianas. Dados los amplios poderes legislativos del Presidente colombiano, y las dificultades intrínsecas a la organización de los legisladores en un ambiente políticamente fragmentado y con poca capacidad de investigación centralizada, la agenda política nacional depende, en su mayoría, del Presidente de la República y su gabinete. Pese a esto, el Congreso colombiano es un importante contrapeso para el Gobierno Nacional, con capacidad de veto, en especial en aquellos asuntos como las reformas constitucionales, en donde el Ejecutivo no tiene jurisdicción exclusiva (Cárdenas, Junguito, & Pachón, 2006). Esto cobra especial importancia por el nivel de detalle de la Constitución colombiana, aprobada con 380 artículos y 61 artículos transitorios, y la necesidad de su constante reforma para muchas áreas de política pública (Scartascini & Lora, 2010).

Como en la mayoría de los congresos en los sistemas presidenciales de América Latina, y según Carroll y Pachón (2016), la proporción de proyectos de ley aprobados, del total de proyectos que fueron presentados por el Presidente colombiano, es alrededor del 60%, un poco menos que el promedio de la región que está alrededor del 75% (Saiegh, 2011). De la misma forma, la proporción de proyectos de ley aprobados de autoría del Legislativo es apenas el 10%, de los cuales una proporción alta es de carácter local.

El Ejecutivo goza de una competencia amplia para proponer proyectos de ley, sobre los cuales los legisladores pueden influir modificando el proyecto vía enmiendas (Art. 142, Ley 5 de 1992). Adicionalmente, existen temas que solo pueden ser abordados por el Poder Ejecutivo a través de los proyectos de ley. Estos se conocen como proyectos de iniciativa privativa del Gobierno, cuyos asuntos se relacionan a continuación:

- 1 | El Plan Nacional de Desarrollo,
- 2 | Estructura de la administración nacional.
- 3 | Creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.
- 4 | Reglamentación de la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales.
- 5 | Creación o autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.
- 6 | Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.
- 7 | Fijación de las rentas nacionales y gastos de la administración (Presupuesto Nacional).
- 8 | Banco de la República y funciones de competencia para su Junta Directiva.
- 9 | Organización del crédito público.
- 10 | Regulación del comercio exterior y fijación del régimen de cambio internacional.
- 11 | Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.
- 12 | Participaciones de los municipios, incluyendo los resguardos indígenas, en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.
- 13 | Autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales.
- 14 | Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.
- 15 | Fijación de servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales.
- 16 | Determinación del situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.
- 17 | Organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos que estarán sometidos a un régimen propio.
- 18 | Referendo sobre un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley.
- 19 | Reservación para el Estado de determinadas actividades estratégicas o servicios públicos.
- 20 | Leyes aprobatorias de los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.⁷

7 Al respecto, el Artículo 154 de la CPC establece que “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En los proyectos en donde se establecen erogaciones presupuestales, el Legislativo tiene límites y no puede aumentar el gasto propuesto por el proyecto inicial sin previa autorización.⁸ Sumado a lo anterior, el Congreso colombiano cuenta con una función constituyente, gracias a la cual puede reformar la CPC a través de los actos legislativos; y una función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política. Con respecto a la primera, cabe mencionar

que la discusión y aprobación de los actos legislativos requiere el doble de debates que una ley ordinaria, es decir, 8 en lugar de 4. De igual manera, su aprobación en cada una de las cámaras debe ser por la mayoría simple en el primer período ordinario de sesiones, y por la mayoría absoluta en el segundo período legislativo. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura. El trámite de un proyecto de acto legislativo tiene lugar en 2 períodos ordinarios y consecutivos.

TABLA 4 | Tipos de leyes y sus requisitos

Proyecto de acto Legislativo	Es una iniciativa que se presenta ante el Congreso de la República para reformar, derogar o adicionar algún aparte del texto que conforma la Constitución Política de Colombia. Requiere el doble de vueltas (8, 4 en cada cámara) en el legislativo para su aprobación y control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.
Proyecto de ley ordinaria	Es una iniciativa que se presenta ante el Congreso de la República para crear o reformar una ley.
Proyecto de ley orgánica	Es una iniciativa que se presenta ante el Congreso de la República para crear o reformar una ley que regula la actividad legislativa, es decir, el reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre la preparación, la aprobación y la ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.
Proyecto de ley estatutaria	Es una iniciativa que se presenta ante el Congreso de la República para crear o reformar una ley que aborda alguno de los siguientes temas: derechos humanos, justicia, partidos políticos o participación ciudadana, estados de excepción y asuntos electorales. También requieren mayoría absoluta y cuentan con revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Fuentes: CPC, artículos 151-152; Ley 5 de 1991, artículos 204-208 y 221.

⁸ “El Congreso de la República puede introducir modificaciones a los proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno Nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva ejecutiva. Estas modificaciones no requieren del aval gubernamental, salvo que se trate de “temas nuevos” o de “modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno”. (ii) El Congreso de la República puede introducir modificaciones a proyectos de ley que no hayan sido presentados por el Gobierno y que originalmente no incluían materias sujetas a iniciativa legislativa privativa ejecutiva. Pero si dichas modificaciones recaen sobre estas materias, se requiere el aval del Gobierno”. Sentencia de la Corte Constitucional, C838/08.

Proceso de formación de las leyes

Para entender cómo se tramita una propuesta de ley en el Congreso colombiano, incluyendo aquellas relacionadas con el Sector de Seguridad y Defensa⁹, es necesario conocer el paso a paso del trámite legislativo. Un proyecto para crear una ley o modificar una ya existente puede ser radicado en cualquiera de las dos cámaras del Congreso, el Senado o la Cámara de Representantes. En Colombia, tienen iniciativa de ley (Artículos 154-156, CPC):

- El Congreso de la República,
- El Gobierno Nacional,

- Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral
- existente en la fecha respectiva,¹⁰
- El treinta por ciento de los concejales o diputados del país,
- Las altas cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura) y los entes de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República), en los asuntos que son de su competencia.

A continuación, se enumera el paso a paso del proceso de trámite de un proyecto de ley¹¹:

- 1 |** Una vez radicado el proyecto en la Secretaría de Senado o Cámara, se ordena por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso. El presidente de la cámara respectiva define la comisión a la cual enviar el proyecto para el comienzo de su trámite, respetando lo establecido en el reglamento del Congreso.
- 2 |** Luego de la publicación, el proyecto es ubicado en la Comisión Constitucional Permanente que tenga competencia según el asunto del cual trata el proyecto de ley. De este modo, quien presida la comisión permanente respectiva deberá designar a las personas que rendirán la ponencia, quienes tendrán que recomendar a la comisión su aprobación, modificación o archivo a través de un informe.
- 3 |** Una vez es publicado el informe realizado por quien(es) harán las veces de ponente(s) se da el primer debate al proyecto en la respectiva comisión.
- 4 |** Al finalizar el debate, la comisión puede tomar la decisión de aprobar el informe, aprobar con modificaciones, o rechazar/archivar del proyecto. Lo anterior implica que, a diferencia de otros congresos, el primer debate de un proyecto en su respectiva comisión es un proceso decisivo sobre el futuro del proyecto – en contraste con procesos legislativos donde la decisión de la comisión es una recomendación a la plenaria.
- 5 |** El segundo debate tiene lugar en la plenaria respectiva, dependiendo en dónde haya sido radicado el proyecto. Allí, las personas que han sido designadas como ponentes elaboran un informe que incluye un pronunciamiento acerca del proyecto de ley o de acto legislativo, y las posibles modificaciones. Si se presentan serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión, o se presentan razones de conveniencia, podrá determinarse que regrese el proyecto a la misma comisión para su reexamen definitivo. Luego de la decisión tomada en la plenaria – que podrá aprobar, aprobar con modificaciones o rechazar, se redacta un informe final de aprobación con las modificaciones y se procede a remitir el proyecto a la otra cámara.
- 6 |** En la cámara que recibe el proyecto, después de haber sido aprobado por la otra cámara, el proceso se repite desde el paso 1 y se da en las mismas condiciones.¹²

9 Ver Marco legal sobre el seguimiento legislativo y el Sector de Seguridad y Defensa, anexo 1.

10 De acuerdo con lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 134 de 1994, la iniciativa popular legislativa y normativa es un derecho político de los ciudadanos, quienes, a través de un Comité Promotor, pueden presentar un proyecto de acto legislativo o un proyecto de ley ante el Congreso de la República para que sea discutido y eventualmente aprobado, modificado o negado por esta corporación. Además, esta iniciativa puede realizarse ante otras corporaciones: proyectos de ordenanzas ante las asambleas departamentales, proyectos de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y proyectos de resolución ante las juntas administradoras locales. Antes de que uno de estos proyectos llegue a la corporación correspondiente para su discusión, este debe contar con el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5 % del censo electoral vigente, si es una iniciativa ante el Congreso de la República, o del 10 % del censo electoral vigente, si es ante una corporación de carácter territorial.

11 Ver etapas del proceso de aprobación de un proyecto de ley en Colombia, anexo 2.

12 La descripción del trámite legislativo fue elaborada a partir de lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5 de 1992, artículos 144 al 187 y del conocimiento y experiencia de la autora.

En el caso de proyectos de acto legislativo, el proceso descrito en los pasos 1 al 6 es el mismo, sin embargo, en lugar de 4 debates (2 en comisión y 2 en plenarios) debe repetirse el proceso hasta completar 8 debates. Estos 8 debates se dividen en dos partes, los 4 primeros se conocen como la primera vuelta y los 4 restantes, la segunda vuelta.

Para acelerar el proceso legislativo, la Presidencia de la República tiene varias opciones: puede declarar la urgencia de un proyecto¹³ y forzar su agendamiento, puede solicitar el primer debate en comisiones conjuntas y puede citar a sesiones extraordinarias.

Cuando surten su trámite en ambas cámaras, algunos proyectos pueden presentar discrepancias. Para ello se convoca a una comisión de conciliación, “después de que la cámara revisora aprueba un proyecto de ley con enmiendas a la versión enviada por la cámara de origen. Según esta regla la cámara revisora puede modificar el *statu quo* aceptando la versión del proyecto tal cual fue recibido por parte de la cámara de origen, o bien aprobar su propia versión, lo cual da paso a una comisión de conciliación para resolver la diferencia” (Alemán & Pachón, 2008).

Estas comisiones elaboran un informe en el que se toman decisiones, que consisten en aceptar o rechazar los cambios introducidos en una u otra cámara, y se presentan ante las plenarias para su votación. Una vez que esto sucede, y con votación positiva, el proyecto de ley es aprobado y es sancionado por la Presidencia. Esta, sin embargo, puede objetar la legislación, por razones de inconstitucionalidad o inconveniencia. A su vez, el Congreso puede rechazar la objeción presidencial con una votación por mayoría simple (Cárdenas, Junguito, & Pachón, 2006).

A esta relación entre ramas debe sumarse la revisión de la Corte Constitucional de Colombia. En algunos casos especificados en la CPC, las leyes o enmiendas constitucionales aprobadas deben ser revisadas por parte de la Corte Constitucional como requisito previo a la sanción presidencial. De igual forma, la Corte puede intervenir luego de la sanción

por demanda de la ciudadanía, cuando alguien considere que la nueva norma es contraria a la CPC o contiene vicios de forma. Así, por la fuerte constitucionalización de diversas áreas de política, y la amplia jurisdicción de la Corte, este es un paso frecuente y con consecuencias muy significativas en el proceso de elaboración de las leyes (Pachón & Muñoz). La Corte Constitucional interviene de manera automática en el proceso legislativo para:

(...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno (...) por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.¹⁴

Los proyectos pueden ser declarados inconstitucionales parcialmente. “Cuando una Cámara rehaga e integre un proyecto de ley declarado parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional, según lo previsto en el artículo 167 de la CPC, enviará el texto a la otra Cámara para su aprobación. Una vez cumplido este trámite se remitirá a la misma Corte el proyecto para su fallo definitivo.” En efecto, “si fuere por inconstitucionalidad (la objeción) y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes. Este fallo obliga a la Presidencia a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexecutable, se archivará el proyecto”. (Artículo 199, Ley 5 de 1992). La sanción presidencial marca el fin del proceso legislativo.

13 El trámite de urgencia es el procedimiento que activa la Presidencia de la República cuando solicita que un proyecto de ley sea discutido y tramitado en un plazo de 30 días por parte de la respectiva Cámara (Senado o Cámara de Representantes). Puede ser presentado en cualquier proyecto de ley y en cualquier etapa de su trámite. Artículo 191, Ley 5 de 1992.

14 Funciones, Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/funciones.php

La función legislativa en las comisiones segundas constitucionales

Como se expuso en la sección anterior, cada cámara del Congreso colombiano está organizada en siete comisiones constitucionales de carácter permanente, las cuales tienen un papel importante en el funcionamiento legislativo. Como se relató en el proceso de formación de la ley, las comisiones son las encargadas del primer debate sobre los proyectos de ley. En esta etapa se frustran la gran mayoría de los proyectos de ley por no ser agendados, o por ser rechazados en primer debate.

De igual forma, y por su especialización temática,

las comisiones tienen un rol de control político a las entidades gubernamentales en relación con los temas que allí se discuten. Las comisiones primeras de ambas cámaras son una excepción a esta regla de especialidad en ciertos temas, por cuanto discuten todos los proyectos de acto legislativo (reformas constitucionales) – que obviamente difieren de forma importante en temática. Debido a dicha especialidad temática, las comisiones segundas son las que se relacionan de manera directa con el Sector de Seguridad y Defensa, aunque las comisiones primeras constitucionales también toman decisiones relacionadas, en tanto abordan asuntos relacionados con derechos humanos y debates de nivel constitucional.

TABLA 5 | Comisiones constitucionales permanentes y su jurisdicción

Comisión	Jurisdicción temática	Senado	Cámara de Representantes	Total
Primera	Reformas constitucionales, leyes estatutarias, organización territorial, derechos humanos, regulación de entes de control (...) rama legislativa, estrategias y políticas para la paz, propiedad intelectual, entre otros.	22	38	56
Segunda	Política internacional; defensa nacional y Fuerza Pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.	13	19	32
Tercera	Hacienda y crédito público, impuestos y contribuciones, Exenciones tributarias, régimen monetario, leyes sobre el Banco de la República, Planeación Nacional e inversión.	16	30	46
Cuarta	Leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.	15	27	42
Quinta	Régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.	15	20	32
Sexta	Medios de comunicación; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.	13	18	31
Séptima	Estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.	14	19	33
Total		108	171	279

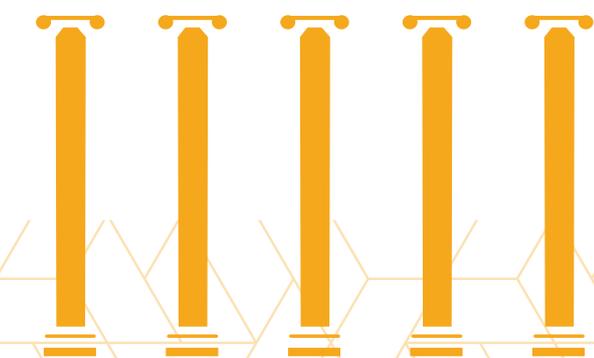
Fuente: Ley No. 3,1992 con modificaciones.

Los legisladores solo pueden pertenecer a una comisión constitucional permanente y deben permanecer en ella durante todo su mandato. El incentivo a la especialización resulta fundamental, pues la competencia por algunas comisiones es muy fuerte, en especial por las comisiones primeras, terceras y cuartas. Las comisiones primeras son muy apetecidas por quienes hacen parte del Congreso colombiano, porque en ellas se definen las reformas constitucionales, asuntos sobre derechos humanos y otros temas de gran relevancia e interés mediático. Debido a esto, tradicionalmente la pertenencia a estas comisiones se percibe como sinónimo de prestigio e importancia, como premio del partido político o de las mesas directivas del Congreso a ciertos congresistas, o como derecho de quienes obtuvieron las votaciones más altas de sus colectividades.

De manera similar, las comisiones terceras y cuartas son de gran interés para los congresistas, porque son las que discuten y aprueban los asuntos presupuestales y tributarios de la nación. En consecuencia, estas comisiones son de gran interés para las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en especial en términos de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como el Presupuesto General de la Nación (PGN) de cada año. Sumado a esto, los legisladores pueden pertenecer a cualquiera de las comisiones legales existentes, que tienen sobre todo funciones de control. Sin embargo, solo pueden pertenecer a una de las constitucionales permanentes.

Esto contrasta con otros congresos de la región en los que los legisladores pueden pertenecer a múltiples comisiones. La membresía de la comisión está determinada por elecciones al inicio del periodo (Cárdenas, Junguito, & Pachón, 2006) y se dan por una combinación de intereses del congresista, negociaciones al interior de su partido, prestigio personal, entre otros. Cabe destacar que la CPC, en su artículo 112, establece que “Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.” En desarrollo de este texto constitucional, el reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) establece que en el Legislativo colombiano las mesas directivas de las cámaras garantizan la participación de las minorías en “las Primeras Vicepresidencias de las Mesas Directivas de Senado y Cámara, a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías.” (artículo 40, Ley 5 de 1992). Esto resulta de especial importancia porque son las Mesas Directivas las que deciden el orden del día en las corporaciones, es decir, cuándo se discutirán los proyectos de ley, de acto legislativo y cuándo se llevarán a cabo los debates de control político. En otras palabras, definen la prioridad en la labor legislativa y pueden “hundir” iniciativas por aplazamientos de la agenda.

Sumado a esto, el recientemente aprobado Estatuto de la Oposición establece que los congresistas que pertenecen a partidos declarados como parte de la oposición tienen derecho a determinar el orden del día de la sesión de plenarios y comisiones constitucionales permanentes en 3 ocasiones por cada legislatura¹⁵ y solo podrá ser modificado por ellos.



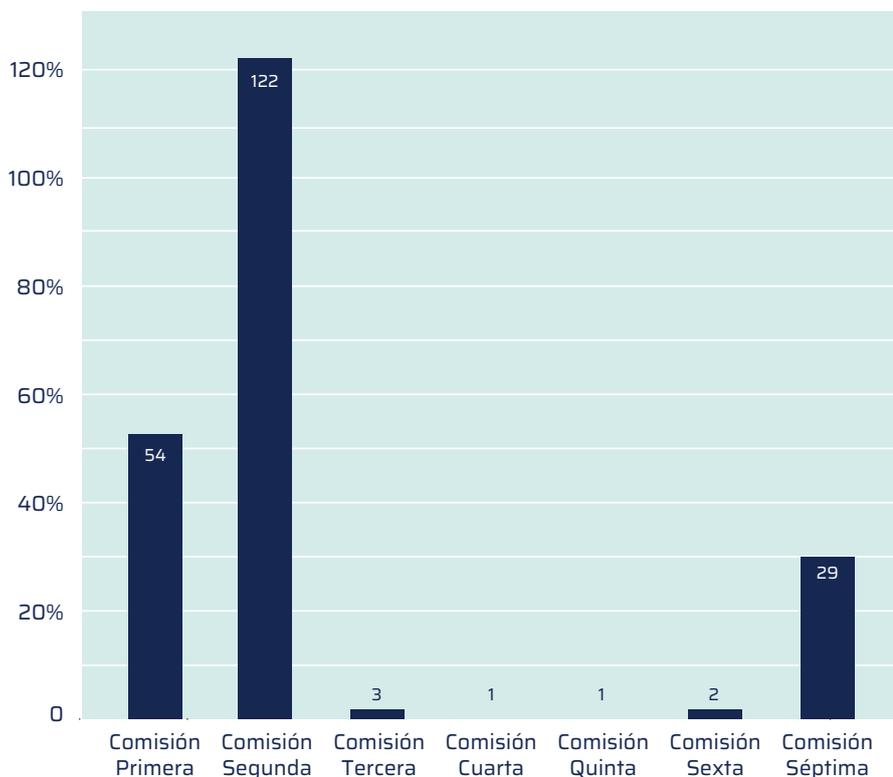
15 Una legislatura es uno de los cuatro momentos en los que se divide el mandato de cuatro años de los congresistas. Comienza el 20 de julio de cada año y termina el 20 de julio del año siguiente. Se divide en dos periodos. A su vez, los periodos van del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio. Artículo 85, Ley 5 de 1992.

Finalmente, es importante resaltar que los partidos minoritarios y de oposición juegan un papel fundamental en materia de control político. Aunque no siempre tengan la capacidad de aprobar sus proyectos de ley, usualmente miembros de la oposición, partidos que se declaran independientes del Gobierno o que son minorías en el Congreso, citan a debates de control político a las cabezas de los ministerios y otras entidades del Estado.

Ahora bien, volviendo al asunto de las comisiones constitucionales, tal como se mencionó antes, del total de las comisiones constitucionales permanentes, son las primeras y segundas las que realizan veeduría a los asuntos de seguridad y defensa. Esto significa que son estas comisiones las que discuten en primer debate los proyectos de ley relacionados con el sector, por lo cual, sin su aprobación, estas iniciativas no pueden ser consideradas en segundo debate en las plenarias, bien sea de Senado o de

Cámara. Esto también implica que en el seno de estas comisiones se llevan a cabo debates de control político sobre seguridad y defensa o se promueve su realización en alguna de las plenarias. Utilizando la clasificación temática de Congreso Visible sobre los proyectos de ley presentados en el Congreso de la República, la siguiente gráfica muestra el total de los proyectos para el periodo 1998-2018 catalogados en su temática como asuntos de seguridad y defensa. La Comisión Séptima aparece de igual manera como un actor importante en el debate de estos proyectos. En total, se clasificaron 212 proyectos entre 1998-2018, lo cual equivale a un promedio de 11 proyectos por año, incluidos aquellos de iniciativa ejecutiva como de legislativa. A manera de contextualización, si en promedio 450 proyectos de ley son presentados para trámite cada año, los 11 que se refieren a seguridad y defensa apenas presentan 2,44% del total de la iniciativa anual que se tramita en el Congreso.

GRÁFICA 2 | Proyectos de ley que tienen como temática principal los temas de seguridad y defensa, 1998- 2018.

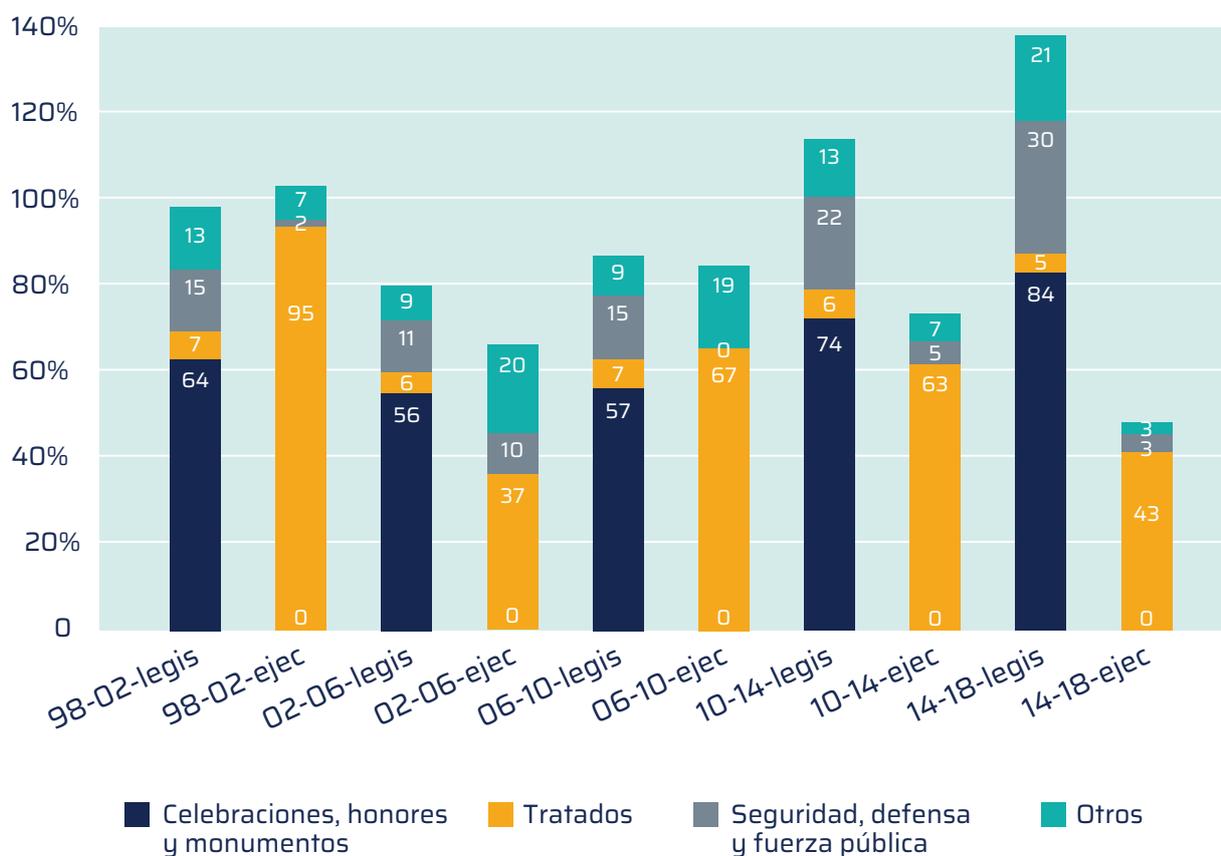


Fuente: Congreso Visible, disponible en: congresovisible.uniandes.edu.co/

Centrándonos en la Comisión Segunda, la gráfica 3 muestra los proyectos presentados y que ingresaron por la Comisión Segunda en Cámara y Senado durante el periodo 1998-2018. Se diferencian los proyectos de ley de origen ejecutivo (ejec) y legislativo (legis) en donde se evidencian varias tendencias estructurales. La primera es la especialización de la Comisión Segunda en la discusión de proyectos de ley sobre celebraciones, honores y monumentos, seguidos por aquellos que tienen relación con

seguridad, defensa y fuerza pública. La segunda conclusión evidente es que el Ejecutivo presenta un número importante de proyectos sobre tratados internacionales y, en segundo lugar, aquellos relacionados con seguridad, defensa y fuerza pública. También se cubren otra variedad de temas que son más esporádicos. Las diferencias entre gobiernos son de magnitud, pero muestran tendencias que permanecen estables en el tiempo.

GRÁFICA 3 | Comparación de proyectos de ley por temas, diferenciado por autoría, 1998-2018



Fuente: Elaboración propia, con datos de Congreso Visible.

Esto se ratifica en el estudio de Pachón y Ramírez (2011), en el que se analizan los órdenes del día de cada una de las comisiones y de las plenarios en el Congreso. A pesar de la introducción de proyectos de ley asociados a temas nacionales, los que se discuten en la Comisión no versan en su mayoría sobre estos temas, pues la mayor proporción de la agenda es dedicada a proyectos de ley de tipo local, como aquellos relacionados a homenajes, honores y celebraciones.

Generalmente, frente a estos proyectos de ley no se genera un gran debate que tenga impacto en la prensa o en la agenda a nivel nacional, aunque sí tengan mayor relevancia a escala local o regional. Sumado a esto, en las comisiones segundas se abordan algunos temas que tienen poco impacto mediático y, por ende, pocas veces hacen parte de las discusiones de interés ciudadano a nivel nacional.

3 | HERRAMIENTAS DISPONIBLES PARA LA ESPECIALIZACIÓN TEMÁTICA, EL SEGUIMIENTO Y EL CONTROL POLÍTICO A LA RAMA EJECUTIVA¹⁶

Además de la función legislativa propia del Congreso, los legisladores cuentan con diversas herramientas para hacer seguimiento y control a las acciones gubernamentales. A continuación, se enumeran y explican las relacionadas con los temas de seguridad y defensa.

Comisión Legal de Inteligencia y Contra Inteligencia

Una de las iniciativas más importantes, impulsadas por el gobierno de Juan Manuel Santos junto al ingreso de Colombia a la OECD, fue la aprobación de la Ley Estatutaria 1621 del 2013, con la cual se buscó reorganizar el sistema de inteligencia y contra-inteligencia de la nación. La modernización del sistema también buscó dar respuesta a reiteradas denuncias durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez sobre abuso de los recursos estatales de inteligencia para interceptar conversaciones de miembros de la oposición, las altas cortes y líderes sociales.

Poco después - pese a que en un inicio la expectativa de la creación de la Comisión fue rápidamente frustrada por la velocidad de los procesos internos, la naturaleza de la información que se analiza y las pugnas naturales al interior del legislativo - su conformación en 2014 marcó un paso inicial, así como el nombramiento de su secretaría y staff administrativo (El Espectador, 2014).

Entonces, la Comisión Legal funciona como una instancia de rendición de cuentas y control por parte del Congreso a todas las entidades asociadas a la planeación estratégica y ejecución operativa del Sector de Seguridad y Defensa, con un énfasis explícito en procurar la protección de los derechos humanos de todos los habitantes en el territorio colombiano.¹⁷ La ley establece, entre otras obligaciones, la creación de un plan nacional de inteligencia, sobre el cual la

Junta de Inteligencia Conjunta rinde cuentas, con el fin de que sus acciones se encaucen en los principios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad. Es importante aclarar que la existencia de la Comisión Legal no implica que las comisiones constitucionales permanentes segundas de Senado y Cámara no puedan continuar realizando su labor de seguimiento, mediante el envío de cuestionarios y citación a debates de control. En este sentido, comparten funciones de control político.

De manera consistente con las divisiones temáticas de las comisiones constitucionales, los miembros de la Comisión Legal son 8, divididos equitativamente entre la Cámara de Representantes y Senado de la República. Son elegidos en sesión plenaria entre los miembros de las comisiones constitucionales permanentes segundas mediante el sistema de cociente electoral, luego de su postulación de manera voluntaria (artículo 61, Ley 5 de 1992; artículo 21 Ley Estatutaria 1621 de 2013). En caso de no contar con miembros de los partidos de oposición, los partidos que se hayan declarado en esta condición podrán nombrar un miembro adicional de cada una de las Cámaras. Los partidos de oposición podrán declinar su derecho a ser parte de la Comisión. Para todos los miembros - tanto legisladores como aquellos funcionarios de carácter administrativo - se establece un protocolo estricto para asegurar su idoneidad y proteger la información que allí se discute.¹⁸ En relación con el tipo de información, la Comisión Legal de Inteligencia y Contrainteligencia cuenta con facultades especiales para conocer asuntos de carácter reservado, por ejemplo, puede requerir a la Junta de Inteligencia Conjunta de Colombia la presentación de un informe anual de carácter reservado o solicitar a otros altos mandos del sector el envío de informes que producen sus instituciones o informes adicionales (artículos 13, 20, 22, Ley Estatutaria 1621 de 2013).

¹⁶ Ver mapa de instituciones del Sector Seguridad y Defensa en Colombia, anexo 3.

¹⁷ En su artículo 15, parágrafo 1, la ley establece que: "La obediencia debida no podrá ser alegada como eximente de responsabilidad por quien ejecuta la operación de inteligencia cuando ésta suponga una violación a los derechos humanos o una infracción al Derecho Internacional Humanitario - DIH Y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", Parágrafo, Art. 15, Ley de Inteligencia y contra-inteligencia.

¹⁸ Aunque se establecen un gran número de obligaciones específicas numeradas a continuación, se autoriza únicamente la contratación de un secretario general permanente, un transcriptor y un asesor.

Las tareas específicas establecidas en su artículo 20 son:

- Producir un informe anual reservado dirigido al Presidente de la República, que dé cuenta del cumplimiento de los controles contenidos en la presente Ley y formule recomendaciones para el mejoramiento del ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, teniendo en cuenta la salvaguarda de la información que afecte la seguridad y la defensa nacional.
- Emitir opiniones y conceptos sobre cualquier proyecto de ley relacionado con la materia¹⁹.
- Emitir un concepto sobre el Informe de Auditoría de los gastos reservados elaborado por la Contraloría General de la República.
- Solicitar a la Junta de Inteligencia Conjunta un informe anual de la ejecución general de gastos reservados que dé cuenta del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Inteligencia.
- Hacer seguimiento a las recomendaciones incluidas dentro del Informe Anual del Inteligencia.
- Proponer moción de observación respecto de los directores de los organismos de inteligencia por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones de la Comisión, o moción de censura a los ministros del ramo correspondiente.

- Pese a contar con estas atribuciones, la Comisión ha tenido que enfrentar grandes retos para consolidar su funcionamiento. Específicamente, se pueden identificar 3 factores que dificultan la labor de control político para esta Comisión:

- 1 | La reglamentación no es suficiente para que funcione en términos operativos. Algunos testimonios señalan que existe una dificultad para establecer cómo registrar los debates, cómo custodiar la información y quiénes pueden tener acceso a ella, entre otros desafíos. Esto tiene que ver con la naturaleza misma de la información que se aborda, la cual ha dificultado el establecimiento de protocolos para la rendición de cuentas sobre información confidencial y de gran interés para el Estado colombiano.
- 2 | El acceso restringido a este tipo de información también dificulta la especialización de los congresistas. La falta de personal capacitado, la ausencia de herramientas legales y el acceso limitado a fuentes de información también van en detrimento de la labor de control político.
- 3 | Finalmente, la relación ente el Congreso y los actores del sector de seguridad suele ser distante, pues es difícil construir confianza con el Legislativo, debido a los incentivos que se generan, ya que es la rama del poder público encargada de vigilar las actuaciones de las entidades del sector.

TABLA 6 | Actividades reportadas de la Comisión Legal de Inteligencia y Contra-inteligencia

Número de reuniones de la comisión bicameral	(10) sesiones de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, en el periodo de: Noviembre a Diciembre 2018 (2), Marzo a Agosto de 2019 (8)
Citaciones de control político	(6) Sesiones de control político.
Audiencias con las fuerzas militares y demás autoridades	(4) con las Fuerzas Militares y Dirección Nacional de Inteligencia DNI
Otras iniciativas de importancia	(2) requerimientos al Ministerio de Defensa Nacional (8) requerimientos a la Jefatura del Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia - Comando General de las Fuerzas Militares

Nota: "Los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada", de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1621 de 2013.

¹⁹ Al ser miembros de las comisiones constitucionales permanentes segundas, los miembros de esta comisión legal pueden incidir en el trámite legislativo ordinario de los proyectos del Sector de Seguridad y Defensa y pronunciarse como comisión sobre estas iniciativas..

Comisión Legal de Derechos Humanos

Como parte del ejercicio del control político la Ley 3 de 1992 creó una Comisión Legal de Derechos Humanos por cada cámara, compuestas por 10 senadores y 15 representantes. Aunque no está directamente relacionada con el tema de seguridad

y defensa en su acepción más tradicional, sí lo está por la amenaza y violación de derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, y por supuesto, los grupos ilegales presentes en el territorio. Sus funciones, establecidas por la ley, son:

- 1 | La defensa de los derechos humanos, cuyas garantías sean vulneradas o desconocidas. En cumplimiento de esta función informará a las plenarios de cada una de las cámaras sobre los resultados alcanzados.
- 2 | La vigilancia y control sobre toda autoridad encargada de velar por el respeto de los derechos humanos, así como la promoción de las acciones pertinentes para que, en caso de incumplimiento, se apliquen las sanciones penales y disciplinarias correspondientes.
- 3 | La celebración de audiencias especiales en las que la ciudadanía y representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y para el conocimiento del Congreso. En las audiencias, que serán públicas, se escuchará a los distintos sectores de la opinión nacional sobre aspectos de la legislación existente y sobre los proyectos que cursan en las cámaras legislativas, a fin de transmitir las iniciativas de carácter popular.
- 4 | Tramitar las observaciones que por escrito haga llegar la ciudadanía con respecto a un proyecto de ley o de acto legislativo.

Para comprender mejor la práctica de estas comisiones, revisamos algunos de los informes elaborados por la Comisión de Senado de los últimos dos años. Durante los primeros 6 meses de la legislatura 2019, la Comisión realizó dos sesiones formales, dos audiencias públicas, algunas reuniones técnicas, reuniones estratégicas con embajadas y organizaciones de cooperación internacional. También aprobó varias jornadas de trabajo como visitas humanitarias a centros geriátricos y carcelarios.

Todo esto de acuerdo con el informe legislativo y administrativo presentado por la misma Comisión.

Además, pudimos establecer que los asuntos más discutidos en la Comisión se relacionan con el sistema carcelario, el sistema de salud, las víctimas del conflicto armado, el sistema de pensiones, la protección a líderes y lideresas sociales y la seguridad ciudadana.

GRÁFICA 4 | Temas trabajados por la comisión de Derechos Humanos, 2017-2018



Fuente: Informes de gestión legislativa y administrativa, Comisión de Derechos Humanos de Senado. Primera Legislatura 2017-2018, y 2018-2019.

La priorización de estos temas puede rastrearse hasta años anteriores, incluso hasta un cuatrienio. Por ejemplo, en la distribución temática del año 2017²⁰, los porcentajes fueron muy similares a los ya presentados correspondientes a la primera legislatura de 2018-2019, siendo la población carcelaria la de mayor porcentaje (52 %) seguido de la salud (26 %) y las víctimas del conflicto (9 %).

Otra labor importante de la Comisión consiste en recibir, tramitar y atender “peticiones, quejas, reclamos y denuncias realizadas por los ciudadanos que se encuentran en cierto grado de vulnerabilidad y que sienten vulnerados sus derechos humanos...” (Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencia del Senado, 2019, pág. 21). Entre estas solicitudes, el informe de la Comisión resalta las “peticiones que realizan la población carcelaria que tienen que ver con temas de revisión de procesos y sentencias, solicitudes de traslado de establecimiento carcelario, solicitudes de disminución de pena,

hacinamiento, fallas en la atención de salud, falta de medicamentos y de procedimientos médicos, entre otros.” (Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencia del Senado, 2019, pág. 23).

Resulta importante resaltar que como respuesta a estas peticiones se realizaron dos visitas a centros carcelarios (a las que asistieron abogados, contratistas y miembros de UTL). Una de ellas se llevó a cabo con motivo de la denuncia presentada por personas privadas de la libertad que pertenecen al partido FARC por presuntas irregularidades en el manejo de la información para justificar su traslado a otras cárceles, tras ser acusados de un intento de escape. Adicionalmente, en esa visita, las personas privadas de la libertad se refirieron a otras problemáticas como la deficiente atención en salud, el hacinamiento, las agresiones y delitos al interior de la cárcel, entre otros. Ante esta situación se creó una subcomisión para asuntos carcelarios.

TABLA 7 | Peticiones, quejas, reclamos y denuncias ciudadanas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos, cuarta legislatura del cuatrienio 2014-2018 (julio 2017-julio 2018) y primera legislatura cuatrienio 2018-2022(julio 2018-julio 2019)

Tipo De Solicitud	2017-2018	2018-2019
Tutelas recibidas	7	11
Derechos de Petición	435	384
Remisión a peticionario de respuesta	468	893
Otras comunicaciones	Sin datos	131

Fuente: Informes de gestión legislativa y administrativa, Comisión de Derechos Humanos de Senado.

Para fortalecer el personal encargado del funcionamiento, los miembros de la Comisión elaboraron un proyecto de ley en el año 2019 con el fin de ampliar y modificar la planta de personal adscrita a la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias del Senado. Ahora bien, se debe tener en cuenta que

el mencionado proyecto de ley solamente hace referencia a la Comisión Legal que tiene asiento en el Senado y no para su equivalente en la Cámara de Representantes. Lo anterior indica que, al menos en esta iniciativa, no existe una coordinación o trabajo conjunto con el fin de proporcionar mayores recursos humanos para ambas comisiones.

20 Aunque no es usual, en este caso la comisión reportó los porcentajes por año y no por legislatura. Por esta razón se presentó la información con una periodicidad diferente.

Control mediante la solicitud de información: derechos de petición

De la misma forma que la ciudadanía cuenta con la posibilidad de solicitar información a todas las entidades públicas a través de derechos de petición, los congresistas pueden solicitar información de gestión a todas las entidades y sus respectivas dependencias o áreas. El Reglamento de Congreso establece en el artículo 258 que los funcionarios tendrán 5 días hábiles para responder estas solicitudes. Por ser una herramienta expedita, se utiliza con frecuencia para solicitar información a las entidades del Sector de Seguridad y Defensa.

Dada la intensidad con que se utilizan estas peticiones, en la mayoría de las entidades de la Rama Ejecutiva y dependencias estatales existen unidades especializadas para resolver, entre otros asuntos, los cuestionarios de la Rama Legislativa, así como para dar seguimiento a la labor legislativa que se relacione con asuntos de su interés. En el caso de la Policía Nacional, por ejemplo, dentro de la Oficina de Planeación de la entidad, se creó el Grupo Legislativo en el 2003, que tiene como fin apoyar la labor del Congreso de la República en temas clave para la entidad, atender las solicitudes de información y ofrecer conocimiento experto que permita a la organización incidir en las discusiones que le son pertinentes.²¹

De las entrevistas realizadas, pudimos concluir que hay un comportamiento activo en términos de solicitud de información por parte de los congresistas. Los temas de consulta no solo son coyunturales, sino que pueden incluir temas técnicos de diversa índole. Un buen ejemplo de aquello es el funcionamiento del sistema de atención en salud para los miembros de la Fuerza Pública. Bajo este sistema, las preguntas usualmente llegan al Ministerio de Defensa Nacional y son procesadas y atendidas por la oficina de Enlace con el Congreso y el Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales. Una de las personas entrevistadas afirma que en el Ministerio de Defensa Nacional se reciben entre 20 y 40 peticiones de información todos los días y se cuenta con cinco días para dar respuesta. Las temáticas

varían según los diversos asuntos de interés de los legisladores. Además, algunos congresistas que se especializan en temas de carácter técnico, documentan y presentan propuestas relacionadas con el Sector de Seguridad y Defensa. Este no es solo el caso de algunos legisladores de las comisiones constitucionales segundas, sino también de otras como las primeras, las séptimas y la Comisión Legal de Inteligencia y Contrainteligencia.

Control mediante la citación a debates de control político

Aparte de las funciones de proposición, discusión y aprobación de las leyes y de modificación del texto constitucional a través de actos legislativos, otro de los principales poderes legales del Congreso colombiano es la función de control político. La Ley 5 de 1992 establece que el Congreso puede “requerir y emplazar a los ministros del despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.”²² Con fundamento en el sistema de frenos y contrapesos en el Estado colombiano, esta función se orienta a la posibilidad de que el Gobierno Nacional no tenga un poder ilimitado, sino que sus actuaciones sean vigiladas por funcionarios de alto nivel que puedan incidir en las decisiones y la política pública en cualquier sector. Los instrumentos a través de los cuales se ejerce este control político son los debates de control político y las mociones de censura.

En el caso del Sector de Seguridad y Defensa, pueden ser objeto de estos mecanismos de control quienes lideren el Ministerio de Defensa Nacional, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, el Ejército Nacional, el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, el Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, entre otras entidades cuyas competencias tienen impacto en algún asunto del sector, bien sea contratación, vigilancia, etc.

21 A modo de ejemplo, ver (Revista El Congreso, 2016)

22 Artículo 135, CPC.

En el ejercicio de estas competencias, el Legislativo solicita constantemente a las organizaciones listadas que rindan cuentas sobre su gestión en diversos aspectos. Esto implica que sean convocados a alguna sesión, sea en plenaria o en comisión, para que expongan las respuestas sobre los cuestionamientos que de manera previa les han hecho llegar. Así, los funcionarios del Ejecutivo tienen que responder un cuestionario con preguntas elaboradas por los legisladores y asistir a la sesión con las respuestas para intervenir durante el debate, bien sea en la comisión o en la plenaria. Al observar las citaciones de control político agendadas en el Congreso colombiano, vemos cómo la división de trabajo en las comisiones es importante para entender el uso de este mecanismo. La tabla No. 9 hace un recuento de todas las citaciones agendadas desde 2006 hasta el 2019 en materia de defensa y seguridad. El agendamiento es diferente al desarrollo del debate, pues puede ser que un debate de control se agende como punto 5, pero que, dada la dinámica del debate, se deba postergar. Por esto, en ocasiones, es posible que la agenda de un debate varíe. Los datos muestran que las comisiones segundas y primeras concentran la mayor cantidad de citaciones agendadas sobre temas de seguridad y defensa durante todo el periodo, con pocas variaciones. Las plenarios de Cámara y Senado agendan un número parecido de citaciones, sin tener mayores diferencias entre las cámaras. Este agendamiento es evidencia de que la especialización temática que formalmente funciona para los proyectos de ley se refleja de igual forma en la actividad de control político. Los miembros de comisión solicitan a la Mesa Directiva la realización de un debate, y en la interacción con el presidente y secretario se define el agendamiento.

TABLA 8 | Citaciones de control político de Seguridad y Defensa, 2006-2019

Comisiones y Plenarios	# Acciones Agendadas	% Total	% Comisiones
Comisión Primera	83	21%	26%
Comisión Segunda	177	47%	58%
Comisión Tercera	8	2%	3%
Comisión Cuarta	17	5%	6%
Comisión Quinta	6	2%	2%
Comisión Sexta	5	1%	2%
Comisión Séptima	13	4%	5%
Total Comisiones	309	81%	100%
Plenaria Senado	35	9%	48%
Plenaria Cámara	36	10%	52%
Total	380	19%	100%

Fuente: Elaboración propia, con datos de Congreso Visible.

En la tabla 10 se presenta una caracterización más específica de los temas a los que se refiere la categoría de seguridad y defensa entre 2006-2019. Como se puede observar, las citaciones de control político realizadas con mayor frecuencia durante el periodo son aquellas que tienen que ver con dilemas de orden público en diferentes regiones del territorio, problemas de violación de derechos humanos en los que generalmente se vincula a la Fuerza Pública por acción o incompetencia, y temas relacionados con las víctimas y sus circunstancias de seguridad. Otros temas frecuentes son aquellos que tienen que ver con la administración de la Fuerza Pública, como los regímenes especiales, debates presupuestales entre otros. De igual forma, se incluyen debates relacionados con los recurrentes procesos de paz que han sido promovidos con grupos al margen de la ley, y problemas fronterizos, sobre todo con Venezuela.

TABLA 9 | Temas principales de las citaciones de control político agendadas y realizadas, 2006-2018

Temas principales	Agendados	%	Realizados	%
Temas administrativos Fuerza Pública	43	12%	13	9%
Armamento	5	1%	4	3%
Cultivos ilícitos	10	3%	2	1%
Situación con las FARC	10	3%	3	2%
Temas de inteligencia y contra-inteligencia	6	2%	1	1%
Coyunturas del orden público nacional	30	8%	14	10%
Coyunturas del orden público regional	42	12%	18	13%
Problemas fronterizos y seguridad	20	5%	8	6%
Procesos de paz, ley de víctimas y restitución	50	14%	19	13%
Denuncias y seguimiento a violación de derechos humanos	47	13%	18	13%
Temas relacionados con seguridad y víctimas	7	2%	3	2%
Seguridad ciudadana	17	5%	6	4%
Otros	78	21%	33	23%
Total	364	100%	142	100%

Fuente: Clasificación propia, datos de Congreso Visible.

Durante este último periodo legislativo, las citaciones más recientes en relación al sector que nos ocupa, tratan sobre la violencia electoral en las campañas a elecciones locales, la situación de inseguridad en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la reforma al sistema de salud para las Fuerzas Armadas, la situación de riesgo de los pueblos indígenas del Cauca y el presupuesto del sector para el año 2020.²³ De acuerdo con la información disponible en Congreso Visible, en el año 2019 se realizaron 20 debates de control político relacionados con el Sector de Seguridad y Defensa.²⁴

Vale la pena destacar que los dos diarios más leídos en el país (El Tiempo y El Espectador), entre los meses de febrero y diciembre de 2019, dedicar la mayor parte de su cubrimiento a asuntos de seguridad ciudadana en diversas ciudades del país, principalmente Bogotá. En otras palabras, abundan noticias relacionadas con capturas, políticas para disminuir robos, refuerzos policiales, delitos, homicidios, entre otros. No obstante, como es de esperarse, las coyunturas políticas determinan en gran medida la agenda periodística. Existen asuntos recurrentes, que fueron

cubiertos por estos diarios solamente de manera esporádica, como el asesinato de líderes sociales y ejecuciones extrajudiciales de civiles bajo la modalidad de “falsos positivos”.

Estas tendencias de cubrimiento periodístico permiten comprender uno de los factores que contribuye a que en general en el país, y en particular en el Congreso de la República, se siga concibiendo a la seguridad y defensa como asuntos relacionados únicamente con acciones militares y de policía. Los medios de comunicación son una de las principales fuentes de información de quienes conforman la Rama Legislativa, en especial de quienes no cuentan con formación académica en asuntos de seguridad. Al respecto, algunos de los entrevistados sugirieron que se debería incrementar el número de integrantes del Congreso con formación y experticia en asuntos de seguridad y defensa, o suplir esta falta de conocimiento a través de personas capacitadas que formen parte de las UTL (Unidades de Trabajo Legislativo).

23 Fuente: (Congreso Visible), Sección: Citaciones. Ver por ejemplo: congresovisible.uniandes.edu.co/citaciones/rendir-informe-sobre-el-presupuesto-de-rentas-y-apropiaciones-para-el-ano-2020-del-sector-que-representa/90529/#tab=0

24 El programa Congreso Visible clasifica temáticamente los debates. Las 20 citaciones corresponden al tema “Seguridad, Defensa y Fuerza Pública”. Para más información, ver congresovisible.uniandes.edu.co/citaciones/#q=+tema--seguridad-defensa-y-fuerza-publica&page=1

Ahora bien, en el cubrimiento periodístico también es posible identificar tendencias marcadas en ciertos momentos de año. Este es el caso del cubrimiento del operativo militar en el que murieron menores de edad, sobre el cual se generaron debates de control, moción de censura y cambio de Ministro de Defensa, todo en el mes de noviembre. De igual manera, entre abril y junio hubo numerosos artículos sobre una moción de censura al Ministro. Por último, en septiembre y octubre, antes de las elecciones locales, se publicaron varios artículos sobre los atentados en contra de candidatos.

Control mediante el estudio y ratificación de ascensos de los coroneles de la Fuerza Pública

La Constitución Política de Colombia le confiere al Presidente de la República “la competencia de dirigir la Fuerza Pública”, así como “la de otorgar los ascensos a sus miembros” (numerales 3 y 19 del Artículo 189, CPC). El texto constitucional permite al Senado aprobar o desaprobado el ascenso desde oficiales generales y oficiales de las Fuerzas Militares y de Policía del país, hasta el más alto grado (artículo 173, CPC). La ratificación de los ascensos ocurre dos veces al año, en junio y diciembre.

En los debates de comisiones constitucionales permanentes segundas y plenarias de Senado o Cámara en que se discuten dichos ascensos, cada uno de los ponentes designados rinde su propio informe que contiene un concepto positivo o negativo sobre los ascensos de coroneles de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, y la Policía Nacional. Los legisladores son responsables de estudiar toda la documentación requerida para quienes aspiran al ascenso, lo cual incluye la hoja de vida (estudios, ascensos, cargos, distinciones -como medallas y condecoraciones-, comisiones), la verificación de la documentación y comentarios sobre su situación legal y disciplinaria. Los informes tocan temas como la vida familiar, la carrera y proyectos profesionales de los postulantes. También se evalúan asuntos como el amor por la patria y a la institución a la que pertenecen, la lealtad a la Constitución, y el respeto hacia los derechos humanos y hacia el derecho internacional humanitario (DIH). Sobre este último punto, en algunos casos se menciona explícitamente que la persona que aspira al ascenso no cuenta con faltas

disciplinarias internas, procesos ante la Fiscalía General de la Nación, ni investigaciones relacionadas con violaciones a los derechos humanos o al DIH. La información sobre investigaciones, situación legal y disciplinaria es muy relevante, pues suelen ser el centro de los cuestionamientos que ponen de relieve las organizaciones no estatales y la prensa sobre los altos mandos de la Fuerza Pública (RCN Radio, 2019).

Tabla 10 | Ejemplos de votaciones de ascensos en el Senado de la República, 2010 - 2019

Año	Lugar	No de ascensos	A favor	En contra	Abstención
2010	Plenaria	33	63	0	30
2012	Plenaria	2	54	8	34
2013	Comisión	1	8	5	0
2014	Comisión	39	7	1	5
2014	Comisión	40	7	1	3
2015	Plenaria	40	57	4	39
2019	Plenaria	40	68	0	2

Fuente: Elaboración propia, Gacetas del Congreso de la República.

Como se observa en la Tabla 11, es usual es que los conceptos sean positivos y las proposiciones manifiesten la aprobación del ascenso. Sin embargo, usualmente es en esta instancia cuando la oposición marca una distancia con la Fuerza Pública al pronunciarse en contra o abstenerse de votar. Por ejemplo, éste ha sido el proceder del Senador Iván Cepeda del Polo democrático durante su estancia en la Comisión Segunda (La FM, 2019).

Uso de la moción de censura

Además de las citaciones a debate de control político, quienes ejercen el poder legislativo en Colombia pueden proponer una moción de censura a distintos funcionarios del Gobierno Nacional. Al respecto, la CPC señala que los miembros de cualquiera de las dos cámaras pueden proponer moción de censura respecto de las cabezas de los ministerios, superintendencias y direcciones de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura deberá ser propuesta por lo

menos por la décima parte de quienes componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública en la que participa el funcionario cuestionado.

La aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de quienes integran la cámara. En caso de ser aprobada, el funcionario o la funcionaria deberá afrontar la separación de su cargo. En

cambio, si fuere rechazada, no podrá presentarse otra moción sobre la misma materia, a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia de la persona respecto de la cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Una vez que la cámara se pronuncia sobre la moción de censura, su decisión inhibe a la otra cámara para pronunciarse sobre lo mismo. (Artículo 135, CPC)

TABLA 11 | Intentos de moción de censura, 1998 - 2020

Gobierno	Fecha	Ministro	Decisión
Andrés Pastrana (1998-2002)	1998	De Tecnologías de Información y Comunicaciones, Claudia de Francisco	La iniciativa no avanzó
	1998-1999	Del Interior, Néstor Humberto Martínez	No se concretó
	2000	Del Medio Ambiente y Desarrollo, Juan Mayr	No se concretó
	2000	Del Interior, Néstor Humberto Martínez	La iniciativa no avanzó. El Ministro renunció.
Álvaro Uribe (2002-2006)	2002	Del Interior y de Justicia, Fernando Londoño	Retirada
	2003	De Tecnologías de Información y Comunicaciones, Martha Pinto de De Hart	Retirada
	2003	De Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro	La iniciativa no avanzó.
	2003	Del Interior y de Justicia, Fernando Londoño	El Ministro renunció antes de que avanzara la moción
	2005	De Defensa Nacional, Jorge Alberto Uribe	La iniciativa no avanzó.
	2005	De Tecnologías de Información y Comunicaciones, Martha Pinto de De Hart	La iniciativa no avanzó.
Álvaro Uribe (2006-2010)	2007	De Defensa, Juan Manuel Santos	La iniciativa no avanzó.
	2008	De Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias	Retirada
	2008	De la Salud y la Protección Social, Diego Palacios Betancourt	La iniciativa no avanzó.
	2009	De Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Fernández Acosta	La iniciativa no avanzó.
Juan Manuel Santos (2010-2018)	2012	De Transporte, Germán Cardona	La iniciativa no avanzó. El Ministro renunció.
	2013	De Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín	Finalmente, no se presentó.
	2016	De Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría	La iniciativa no avanzó.
Iván Duque (2018-2022)	2018	De Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla	La iniciativa no avanzó.
	2019	De Transporte, Ángela María Orozco	La iniciativa no avanzó.
	2019	De Defensa, Guillermo Botero	La iniciativa no avanzó. El Ministro renunció.

Fuente: Daza, Javier. La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos. colomb.int. [online]. 2015, n.83, pp.43-75. ISSN 0121-5612. Datos recopilados a partir del 2014 por el autor.

Si bien el uso de esta herramienta no ha sido efectivo para conseguir un voto afirmativo de la moción de censura, han existido al menos 20 mociones propuestas desde la promulgación de la Constitución de 1991 (Revista Semana, 2016). En algunos de estos casos - y dependiendo del contexto - las mociones han terminado en renunciaciones. Por ejemplo, durante el gobierno de Andrés Pastrana, el Congreso intentó aplicar la moción de censura a Néstor Humberto Martínez en dos ocasiones quien terminó por renunciar; y recientemente, en 2019, al Ministro de Defensa Guillermo Botero, quien renunció luego de su segunda audiencia en el Senado de la República (BBC News, 2019).

Moción de censura 2019: El Congreso demuestra su poder institucional

Casi 30 años después de la expedición de la Constitución Política de Colombia, una coyuntura política desfavorable al Gobierno Nacional en el año 2019 derivó en un nuevo intento fallido por materializar la moción de censura. Este mecanismo, a pesar de ser parte fundamental del sistema de frenos y contrapesos colombiano, nunca se ha llevado a cabo de manera completa, es decir, no ha culminado en la remoción efectiva del cargo de un miembro del Poder Ejecutivo por parte del Congreso de la República.

De acuerdo con diversos analistas, la percepción de inseguridad en el país en 2019 aumentó debido al crecimiento de “las cifras del hurto a personas, es decir del atraco, (...) y aunque el homicidio parece estancado en las cifras, el regreso de las masacres, los asesinatos selectivos, e incluso las ejecuciones extrajudiciales harían tambalear a un ministro en cualquier parte” (Riveros, 2019). En efecto, en mayo de ese año, el reconocido diario *The New York Times* publicó un artículo en el que reveló la existencia de documentos oficiales en los que se ordenaba a oficiales del Ejército Nacional de Colombia mejorar los resultados de “presentaciones voluntarias, capturas y muertes”, disminuyendo los estándares de planeación de las operaciones a un 60 o 70 % de credibilidad y exactitud, a cambio de beneficios personales,

tales como vacaciones. Además, el medio de comunicación mencionó una gran inconformidad entre diversos miembros de las Fuerzas Militares por presiones para duplicar sus metas internas en bajas y capturas, lo cual se asemeja mucho a aquella política que en la década de 2000 derivó en ejecuciones extrajudiciales de civiles ajenos al conflicto armado -la mayoría de ellos en situación de vulnerabilidad por su situación económica y/o por tener una discapacidad- por parte de militares (Casey, 2019). Por estos hechos aún hay investigaciones en curso. Estas ejecuciones han sido denominadas popularmente como “falsos positivos”.

Desde entonces, se escucharon voces en contra del Ministro de Defensa, Guillermo Botero, un funcionario cuestionado no solo por su falta de experiencia en el sector de seguridad y defensa, sino también por sus controversiales declaraciones. Por ejemplo, en una ocasión, de manera generalizada, manifestó que existe la necesidad de regular la protesta social porque “los dineros ilícitos corrompen y financian” las protestas (El Espectador, 2018), las cuales, es su opinión, incluso están infiltradas por “mafias supranacionales” (Revista Semana, 2018). De igual manera, ha sido cuestionado por su manejo en relación con las presuntas violaciones de derechos humanos que recaen sobre algunos integrantes de la Fuerza Pública. En relación a esto último, un ejemplo es el caso de Dimar Torres, un excombatiente desmovilizado de la antigua guerrilla de las FARC, que fue asesinado por varios militares tras recibir disparos y tratos inhumanos, pese a que se encontraba en estado de indefensión. Además, se descubrió que el asesinato estaba planeado con anterioridad y que se intentó ocultar el cadáver. Sobre este caso, en el que ya hay un militar condenado, el entonces Ministro Botero llegó señalar que el suceso había correspondido a un “forcejeo” entre Torres y un soldado (RCN Radio, 2019).

Debido a estos sucesos, en el mes de junio se llevó a cabo una primera moción de censura contra el Ministro de Defensa, por haber permitido el regreso de los “falsos positivos”. En esa ocasión, la mayoría de los partidos con asiento en el Congreso de la República respaldaron al Ministro y éste no fue

retirado de su cargo gracias a una votación de 121 representantes a la Cámara en contra de la moción de censura y tan solo 20 a favor. Anteriormente, lo mismo ya había sucedido con otro funcionario del gobierno del Presidente Iván Duque, el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, quien en octubre de 2018 tuvo que enfrentar un proceso en la Cámara de Representantes que fue rechazado por 120 votos contra 22. Las mayorías, pertenecientes al oficialismo, los respaldaron (Caracol Noticias, 2018).

Luego de este proceso, se realizó un nuevo debate para promover una moción de censura en el Congreso promovida por el Senador del partido de La U, Roy Barreras, quien denunció que el Gobierno Nacional ocultó que el Ejército Nacional bombardeó una zona de disidencias de las antiguas FARC en un operativo en el cual murieron varios menores de edad. Sobre el Ministro, señaló que “mintió en ese bombardeo reciente del 02 de septiembre del 2019, cuando le presentó a los colombianos como un éxito militar lo que según él fue la baja de 14 criminales de las disidencias y le ocultó a Colombia que siete eran niños, incluyendo una menor de 12 años que murió despedazada en un bombardeo” (La FM, 2019). Esta denuncia generó gran conmoción entre la opinión pública, por lo cual se pensaba que Botero se convertiría en el primer ministro colombiano en ser retirado de su cargo por el Congreso de la República.

Sin embargo, el 6 de noviembre, una semana antes de la votación en el Senado para decidir su suerte, el funcionario presentó su renuncia, lo cual frustró la pertinencia al mecanismo pero no impedía su desarrollo. Posteriormente, la moción de censura se archivó por falta de quórum, es decir, porque no se presentaron suficientes senadores al debate. Era necesario que 55 de los 107 senadores habilitados participen de la votación, pero solo lo hicieron 53. No obstante 49 congresistas aprobaron la moción y solo 4 se pronunciaron en contra (El Espectador, 2019). Esta inasistencia demuestra que el mecanismo se vio debilitado con la renuncia, pues, según se manifestaron algunos congresistas, se pronunciaron al respecto, diciendo que el ejercicio ya no tenía efectos prácticos debido a que el funcionario ya se había retirado del cargo. A pesar de que el gobierno no contaba con una coalición mayoritaria en el Congreso, consiguió que el proceso no prosperara al ausentarse del recinto. Es importante resaltar que, pese a la renuncia, la moción podría haber seguido su curso, pues la misma Constitución Política establece que “(...) La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada” (artículo 135, CPC). Pero esto no sucedió.



4 | ¿SE PUEDE HACER MÁS? VOLUNTAD POLÍTICA DEL CONGRESO COLOMBIANO Y RECOMENDACIONES PARA SIGUIENTES PASOS

En la Rama Legislativa confluyen diferentes grupos políticos que pueden y suelen asumir posiciones diversas y marcar diferencias en sus relaciones con el Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública. Estas relaciones pueden oscilar desde la colaboración – por ejemplo mediante la presentación conjunta de proyectos de ley –, al control adversarial, en el que la mayoría legislativa opta por censurar servidores públicos que consideren inaceptables en su desempeño.

De igual forma, por ser el Sector de Seguridad y Defensa uno de los más amplios del Estado, la relación no es uniforme. No es lo mismo referirse a la Policía Nacional, que a la Armada Nacional, al Ejército Nacional y a las diferentes dependencias del mismo Ministerio.

Surge entonces la pregunta sobre la caracterización de estas interacciones. ¿Qué tienen en común la relación entre todas las instituciones del Sector de Seguridad y Defensa más tradicionales y el Congreso de la República? A partir de las entrevistas realizadas con legisladores, miembros de la Fuerza Pública, personas en la academia con experticia en estos temas y otros funcionarios que han desempeñado roles clave en la interacción entre el Ministerio de Defensa y el Congreso de la República – en especial las comisiones constitucionales permanentes segundas-, caracterizamos esta relación.

Como en muchos de los países de la región, en Colombia la interacción del Congreso con el sector defensa es una mayoritariamente reactiva. El uso de mecanismos de control es frecuente en materia de orden público, en contraste con un ejercicio de control a la planeación y áreas estratégicas de la Fuerza Pública y demás actores relacionados con la provisión de seguridad. Dado el bajo nivel de información del Legislativo, esta relación esta mediada de forma importante por los medios de comunicación

masiva, en la medida que hacen eco de las denuncias de la ciudadanía o miembros de la sociedad civil y de eventos ocurridos en el territorio nacional.

En el tema de seguridad, en opinión de quienes fueron entrevistados, la mayoría de los legisladores no intervienen, salvo en lo concerniente a la situación de orden público de su región, especialmente si son elegidos en la Cámara de Representantes. Los legisladores que están atados a una entidad territorial, hacen un seguimiento a los problemas de seguridad ciudadana en sus comunidades. Esto incluye viajes semanales, reuniones con líderes cívicos, empresarios locales y otros actores clave en su circunscripción. Si las preocupaciones de sus bases políticas incluyen problemas de inseguridad, esto también será prioritario para esos congresistas. Ahora bien, a pesar de ser un tema fundamental para la consolidación de la presencia estatal y el régimen democrático, los legisladores reconocen la dificultad intrínseca de esta discusión y área de política pública, por cuanto una gran parte de la información es de carácter reservado y concierne a la seguridad nacional. De igual forma, por considerar a la Fuerza Pública un aliado vital en el territorio, algunos de los entrevistados sugirieron que varios colegisladores preferían no herir susceptibilidades en un tema tan complejo en el que las familias de los militares también son víctimas sistemáticas del conflicto. En otras palabras, describen la estrategia de algunos congresistas de evitar un control o seguimiento confrontacional y no abordar algunos asuntos problemáticos o incómodos, en consideración del bienestar y condiciones laborales de los miembros de la Fuerza Pública y sus familiares.

Fuera de algunas de las personas que conforman la Comisión Segunda, muchos de los legisladores desconocen la profundidad de la estructura militar, los principios de la doctrina militar y solamente se informan de acontecimientos relacionados al Sector de Seguridad y Defensa a través de los medios masivos de comunicación, o a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) que hacen seguimiento a temas relacionados con el DIH. Debido al poco interés o capacidad por parte de varios congresistas para nutrirse con diversas fuentes de información, sumado al hecho de que la carrera militar implica un compromiso personal y familiar intenso, el tener que explicarse frente a instancias civiles genera prevención en algunos miembros de la Fuerza Pública, de acuerdo con los entrevistados, especialmente cuando se refieren al tema de los ascensos en la plenaria del Senado.

De la misma forma, debido a este desconocimiento, algunos entrevistados sugieren que al ejercer control político a la Fuerza Pública, existe ambigüedad sobre quién es la persona responsable de las decisiones cuando se debe enfrentar un asunto polémico ante la opinión pública o cuándo algún operativo o política no presenta los resultados esperados. En efecto, el desconocimiento y la desconfianza fueron identificados frecuentemente por las personas entrevistadas como factores que dificultan la relación entre el Legislativo y los miembros de la Fuerza Pública. La percepción de arbitrariedad en estos casos, en la mente de quienes han sido miembros de la Fuerza Pública, alerta de forma negativa a sus miembros y pueden llevar a la inacción, para evitar problemas en el futuro.

Esta falta de información es generalizada en el caso colombiano y no es exclusiva del Congreso. Por la complejidad de los temas y el hermetismo tradicional del manejo de la información asociada a la Fuerza Pública, el control a la Fuerza Pública es inherentemente complejo. En temas presupuestales y administrativos, por ejemplo, existe capacidad limitada para que los funcionarios que no pertenezcan al Ministerio (e inclusive dentro del Ministerio) puedan hacer seguimiento a estos datos. Esto afecta la construcción de relaciones de confianza entre civiles y militares y fomenta un mayor hermetismo al interior de la Fuerza Pública.

El temor a la Fuerza Pública se entiende también por los altos niveles de polarización política que experimenta el país. Aunque la organización se mantiene al margen de la política electoral, muchos miembros del Congreso asocian el tema de seguridad con un sector político específico, lo cual genera una mayor dificultad por parte de los miembros de la oposición o independientes de retomar estos temas desde una perspectiva de mayor cooperación con el Ministerio y sus fuerzas. Las comisiones legales relacionadas - Derechos Humanos e Inteligencia y Contra-inteligencia, tienen en sus presidencias a miembros de la coalición del Gobierno si la coalición que gobierna es mayoritaria, lo que ocurre generalmente en el caso Colombiano. Adicionalmente, para muchos ciudadanos, los asuntos militares tienen una connotación negativa. Por ejemplo, a la inteligencia se la relaciona con involucramientos en asuntos negativos como ejecuciones extrajudiciales (los llamados “falsos positivos”) y no necesariamente con asuntos de seguridad nacional en general.

Por estas razones, algunos entrevistados que trabajan en el Ministerio de Defensa identifican mayores oportunidades de cooperación con quienes están asociados a esta institución, bien sea por tener vínculos cercanos con alguien en el Ejército Nacional, haber ejercido algún cargo al interior de las fuerzas o haber pasado por la Escuela Militar o algún tipo de entrenamiento que los convierta en interlocutores aliados.

Sin embargo, no son muchos los legisladores con estas características. Los funcionarios y miembros de la Fuerza Pública que fueron entrevistados reconocen estas dificultades y buscan establecer una estrategia proactiva de acercamiento a las comisiones segundas por medio de sus grupos legislativos. De igual manera, buscan acercarse a miembros del Legislativo para socializar sus necesidades y logros e identificar aliados que les permitan que proyectos clave tengan en cuenta su perspectiva y la de los bienes públicos que ellos protegen. Este es el rol de la Oficina de Enlace con el Congreso del Ministerio de Defensa Nacional, la cual se encarga no solamente de hacer seguimiento a los proyectos

de ley relacionados con el sector, sino que busca trabajar directamente con los congresistas para que se tengan en cuenta los intereses del sector en las enmiendas y para promover nuevas iniciativas legislativas que incorporen esas perspectivas. Para los miembros del Ministerio y de la Fuerza Pública, la necesidad de reforma es alta. Sin embargo, para muchos de ellos, este proceso debe provenir del interior de las fuerzas mismas para que sea exitoso.

En las entrevistas, la relación de la Fuerza Pública con el Ministro de Defensa fue mencionada reiterativamente. Dado que las entrevistas fueron realizadas durante el proceso de moción de censura del Ministro de Defensa Guillermo Botero, muchos de los expertos lamentaron mucho ese nombramiento, argumentando que había sido un desacierto el escoger un ministro sin experiencia alguna en el sector más estratégico del Gobierno. Plantearon varios riesgos, además de los señalados en la sección sobre la moción de censura. El primero es la competencia del Ministro para servir como “árbitro” civil entre las diversas fuerzas, al no tener conocimiento previo que le permita una toma de decisión basada en evidencia. Lo segundo, se relaciona con la reputación de la Fuerza Pública, que se ve afectada de forma importante si quien ejerce el liderazgo en el Ministerio de Defensa no logra comunicar efectivamente temas sensibles a la sociedad civil, ni tomar decisiones acertadas en momentos difíciles como los ocurridos durante este año y medio de gobierno de Duque.

De igual forma, como podemos constatar en las últimas décadas, el Ministerio, desde el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez que impulsó la política de seguridad democrática, ha tenido un rol clave y mucha visibilidad para lidiar con el conflicto, dando mucho protagonismo a la cartera y a quien la dirige. Muchos de los pasados ministros han sido candidatos a la Presidencia de la República, como el ex Presidente Juan Manuel Santos, – quien estuvo de ministro en el segundo periodo presidencial de

Álvaro Uribe Vélez. Por esta razón – entre muchas otras— constituye uno de los cargos más importantes y difíciles del Gobierno Nacional. En consecuencia, la falta de conocimiento sobre el sector genera mucho malestar e impide avanzar eficientemente en la procura de los objetivos que se persiguen. De hecho, en las entrevistas realizadas, salió a flote la presentación de un proyecto de ley que exige al menos 8 años de experiencia en el sector en adición a otros requisitos de educación e idoneidad en el cargo.

Este factor no es menor. Alejo Vargas -docente de la Universidad Nacional de Colombia, académico ampliamente reconocido como experto en asuntos de Seguridad- en una de sus columnas, escribió lo siguiente en referencia al Ministro de entonces, Rodrigo Rivera, durante el gobierno de Juan Manuel Santos:

“Quizá fue uno de los factores que pudo incidir en la dificultad de haber tenido un mayor liderazgo en la Fuerza Pública –la impresión es que la Fuerza Pública tiene, más allá del acatamiento formal, propio de la subordinación institucional, un respeto y acatamiento por aquellos civiles que son nombrados ministros y que son conocedores-; es probable que esto incidió en que las dificultades que se rumoraban, se dieron para lograr mejor coordinación entre las fuerzas” (Vargas, 2011).

Por ser el ministro una ficha clave en las decisiones de ascenso, en la relación del Presidente de la República, y obviamente la cara visible unificada de la Fuerza Pública en el Congreso, es importante hacer un análisis más pormenorizado de los voceros de cada una de las fuerzas en el Congreso. Esto resulta importante para encontrar la manera de establecer una relación productiva en términos legislativos y adoptar los cambios necesarios que redunden en una mayor seguridad para los ciudadanos, el bienestar general y la legitimidad de los actores que la garantizan en el territorio nacional.

En efecto, concluyen varios de los entrevistados que sería importante emprender acciones para fortalecer esta relación. Las recomendaciones más importantes se resumen a continuación:

- Es importante aumentar el número de integrantes del Congreso con formación y experticia en asuntos de seguridad y defensa, o bien suplir la falta de conocimiento en el sector a través de personas capacitadas que hagan parte de las UTL (Unidades de Trabajo Legislativo); siendo estas las unidades de apoyo de los congresistas, es decir, el grupo de profesionales que tiene cada legislador a su disposición para elaborar sus iniciativas de ley, debates de control, asesorarse, etc.
- De forma más reciente, el creciente interés por el Sector de Seguridad y Defensa y la implementación del proceso de paz con las FARC trae nuevas voces, que con conocimiento de causa han integrado la discusión. Es muy importante apoyar las iniciativas que tengan orígenes diversos para poder institucionalizar el tema y darle mayor efectividad a los debates de control político de estas fuerzas políticas.
- De igual forma, es importante visibilizar ante la ciudadanía los temas de seguridad ciudadana, por ejemplo, en relación a las citas y cuestionarios que se enfocan en los temas de ciudad y el monopolio del uso de la fuerza, fuera del contexto del conflicto interno. Esto resulta especialmente pertinente en la coyuntura actual, en la cual la movilización social se ha convertido en un acto cotidiano y ha desencadenado una constante confrontación con la Policía y el Ejército que genera un desgaste importante, una mayor politización de las instituciones y dificulta los diálogos que permita reformar, así sea de forma progresiva, el sector.
- Es importante apoyar la puesta en marcha de la Comisión de Inteligencia y Contra-inteligencia para que cuente con los recursos adecuados que le permitan desempeñar sus funciones. La ley se quedó corta en el capital humano que se requiere para llevar a cabo las labores que se le otorgaron. Una forma de apoyo sería, por ejemplo, conformar un equipo multidisciplinario con presencia de funcionarios del Legislativo, del Ejecutivo y con personal de la Fuerza Pública, que permita establecer la documentación y temáticas que son de reserva, qué puede ser analizados por la Comisión y bajo qué condiciones y cuáles son los protocolos de seguridad deben seguir los miembros de la Comisión, en relación a custodia de la información, etc.
- Establecer instancias de trabajo conjunto con la academia, organizaciones no gubernamentales, miembros de la Fuerza Pública y legisladores para discutir una agenda de reforma que atienda a las necesidades de la Fuerza Pública y a la imperiosidad de modernizar varios ejes estructurales de su funcionamiento.

5 | REFERENCIAS

Agencia EFE. (15 de Febrero de 2019). Estados Unidos aumentará en 27 millones de dólares fondos para el Plan Colombia. *El País*. Obtenido de elpais.com.co/colombia/estados-unidos-aumentara-en-27-millones-de-dolares-fondos-para-el-plan-colombia.html

Alemán, E., & Pachón, M. (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y Gobierno, XV*(1), 3-34.

Banco Mundial & SIPRI. (2019). *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949-2018*. Banco Mundial - Instituto Nacional de Investigación de Paz de Estocolmo SIPRI.

BBC News. (7 de noviembre de 2019). Renuncia el ministro de Defensa de Colombia: Guillermo Botero dimite en medio de la polémica por la operación militar en que murieron varios menores. BBC Mundo. *BBC News*, pág. n.a. Obtenido de www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50326172

Caracol Noticias. (30 de octubre de 2018). Se salvó: Cámara niega por aplastante mayoría la moción de censura contra Carrasquilla. Caracol TV. Obtenido de noticias.caracoltv.com/politica/se-salvo-camara-niega-por-aplastante-mayoria-la-mocion-de-censura-contra-carrasquilla

Caracol Radio. (18 de diciembre de 2018). Leonidas Gómez renuncia al senado para buscar Gobernación de Santander. *Caracol Radio*, pág. n.a. Recuperado el diciembre de 2019, de caracol.com.co/emisora/2018/12/18/bucaramanga/1545152945_169092.html

Cárdenas, M., Junguito, R., & Pachón, M. (2006). *Political institutions and policy outcomes in Colombia: the effects of the 1991 Constitution*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Carroll, R., & Pachón, M. (2016). The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in Colombia. En UNSPECIFIED, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (págs. 122 - 147). Oxford University Press.

Casey, N. (18 de mayo de 2019). Las órdenes de letalidad del ejército colombiano ponen en riesgo a los civiles, según oficiales. *The New York Times*. Obtenido de www.nytimes.com/es/2019/05/18/espanol/america-latina/colombia-ejercito-falsos-positivos.html

Congreso Visible. (s.f.). *Congreso Visible*. Obtenido de Sección: Citaciones. Programa del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes: congresovisible.uniandes.edu.co/citaciones/#q=tema--seguridad-defensa-y-fuerza-publica.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Corte Constitucional de Colombia. (s.f.). *Funciones*. Obtenido de www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/funciones.php

Delgado, P. (1 de Febrero de 2016). Inversión en Plan Colombia llegó a US\$16.940 millones. *La República*. Recuperado el 17 de Diciembre de 2019, de www.larepublica.co/economia/inversion-en-plan-colombia-llego-a-us16940-millones-2345996

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Plan Colombia: Balance de los 15 años*. Bogotá, D.C.: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno (DJSJG).

El Espectador. (12 de agosto de 2014). Congreso define Comisión de Inteligencia. *El Espectador, Bonces, Eduardo Evelio.*, pág. n.a. Recuperado el diciembre de 2019, de www.elespectador.com/noticias/politica/congreso-define-comision-de-inteligencia-articulo-510278

El Espectador. (12 de julio de 2017). Bajó un 97% la cifra de soldados heridos: Hospital Militar. *El Espectador*, pág. N.A. Recuperado el 30 de enero de 2020, de www.elespectador.com/noticias/nacional/bajo-el-97-la-cifra-de-soldados-heridos-hospital-militar-articulo-702742

El Espectador. (14 de septiembre de 2018). “Los dineros ilícitos corrompen y financian la protesta social”: Mindefensa. Obtenido de www.elespectador.com/noticias/politica/los-dineros-ilicitos-corrompen-y-financian-la-protesta-social-mindefensa-articulo-812138

El Espectador. (23 de junio de 2018). La reducción de muertes en el conflicto después del acuerdo con las FARC. *El Espectador*, pág. N.A. Recuperado el 28 de enero de 2020, de www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-reduccion-de-muertes-en-el-conflicto-despues-del-acuerdo-con-las-farc-articulo-856819

El Espectador. (13 de noviembre de 2019). Por falta de quórum, se hundió moción de censura contra exministro Botero. Obtenido de www.elespectador.com/noticias/politica/por-falta-de-quorum-se-hundio-mocion-de-censura-contr-exministro-botero-articulo-890936

El Tiempo. (10 de diciembre de 2018). ¿Qué tanto confían los colombianos en sus instituciones? Zamora, Héctor. *El Tiempo*, pág. N.A. Obtenido de www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/confianza-de-los-colombianos-en-instituciones-publicas-y-privadas-303428

El Tiempo. (14 de septiembre de 2019). Condenan a Aída Merlano a 15 años de cárcel. *El Tiempo*. Obtenido de www.eltiempo.com/unidad-investigativa/condena-a-aida-merlano-a-15-anos-de-prision-412308

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Hoyos, C., Bolli, C., & Fontecilla, T. (2018). *Intercambio de experiencias legislativas sobre la gobernanza del sector de seguridad en Colombia. Reporte del evento*. Bogotá, Colombia: DCAF.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (s.f.). *IIDH Seguridad Humana en América Latina*. Recuperado el 17 de Diciembre de 2019, de IIDH Seguridad Humana en América Latina: www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad

La FM. (23 de diciembre de 2019). Iván Cepeda critica ascenso de oficiales denunciado por falsos positivos. *La FM. Jules, J.*, pág. n.a. Obtenido de www.lafm.com.co/colombia/ivan-cepeda-critica-ascenso-de-oficiales-denunciado-por-falsos-positivos

La FM. (5 de noviembre de 2019). Mindefensa bombardeó niños en Caquetá, advirtió Roy Barreras. Obtenido de www.lafm.com.co/politica/mindefensa-bombardeo-ninos-en-caqueta-advirtio-roy-barreras

LAPOP. (2019). *Pulse of Democracy*. Nashville: Zechmeister, Elizabeth; Lupu, Noam LAPOP.

Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” (31 de mayo de 1994).

Ley 1621 de 2013 “Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal.” (17 de abril de 2013).

Ley 1909 de 2018 “por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. (09 de julio de 2018).

Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” (17 de junio de 1992).

Mainwaring, S., & Shugart, M. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Montalvo, D. (2009). *¿Confía usted en sus Fuerzas Armadas?* www.americasbarometer.com: Perspectivas desde el Barómetro de las Américas LAPOP. Obtenido de www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0827es.pdf

Objeción presidencial al Proyecto de Ley que fija en 12% el monto de la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados., Sentencia C-838/08 (Corte Constitucional de Colombia 27 de agosto de 2008).

ONU Mujeres y Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019). *El camino hacia la paridad en el Congreso colombiano: La representación política de las mujeres después de las elecciones de 2018*. Bogotá, D.C.

- Pachón, M., & Muñoz, M. (s.f.).** Policy Analysis and the Legislature in Colombia. En P. Sanabria, & N. Rubai, *Policy Analysis in Colombia*. Bristol: Policy Press, University of Bristol (En imprenta).
- Pachón, M., & Ramírez, M. (Enero de 2011).** ¿Qué tanta política nacional discute un congreso? Una comparación de las agendas de las plenarios y comisiones posterior a la Constitución de 1991. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No. 4, 75-98.
- RCN Radio. (1 de junio de 2019).** Congreso, a definir la 'papa caliente' de los ascensos en las FF.MM. y la Policía. *RCN Radio*. Vargas, C. Obtenido de www.rcnradio.com/politica/congreso-definir-la-papa-caliente-de-los-ascensos-en-la-ffmm-y-la-policia
- RCN Radio. (24 de abril de 2019).** Exintegrante de Farc murió tras forcejeo con cabo del Ejército: MinDefensa. *RCN Radio*. Obtenido de www.rcnradio.com/colombia/exintegrante-de-farc-murio-tras-forcejeo-con-cabo-del-ejercito-mindefensa
- Revista El Congreso. (16 de agosto de 2016).** Grupo legislativo, un equipo de apoyo a la gestión del congreso. *Revista El Congreso*, n.a. Obtenido de www.revistaelcongreso.com/grupo-legislativo-un-equipo-de-apoyo-a-la-gestion-del-congreso/
- Revista Semana. (4 de noviembre de 2016).** Cárdenas, el ministro 21 en superar una moción de censura. *Revista Semana*, pág. n.a. Obtenido de www.semana.com/nacion/articulo/mocion-de-censura-senado-ratificara-al-ministro-de-haciendo-mauricio-cardenas/469067
- Revista Semana. (14 de septiembre de 2018).** "Grupos armados financian la protesta social": por esta frase, MinDefensa citado por el Senado. *Revista Semana*. Obtenido de www.semana.com/nacion/articulo/ministro-de-defensa-dice-que-grupos-armados-financian-la-protesta-social/582944
- Revista Semana. (18 de enero de 2018).** 2020: un líder asesinado por día. *Revista Semana*. Recuperado el 28 de enero de 2020, de www.semana.com/nacion/articulo/asesinato-de-lideres-sociales-uno-por-dia-en-2020/648542
- Riveros, H. (2 de noviembre de 2019).** Las razones por las que el Ministro se debería caer. *La Silla Vacía*, pág. n.a. Obtenido de lasillavacia.com/opinion/las-razones-las-ministro-se-deberia-caer-74379
- Saiegh, S. (2011).** *Ruling by statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Cambridge University Press.
- Scartascini, C., & Lora, E. (2010).** *Consecuencias imprevistas de la constitución de 1991: la influencia de la política en las políticas económicas*. Bogotá, Colombia: Alfaomega; Fedesarrollo.
- Unidad Investigativa El Tiempo. (14 de septiembre de 2019).** Condenan a Aída Merlano a 15 años de cárcel. *El Tiempo*, pág. n.a. Recuperado el diciembre de 2019, de www.eltiempo.com/unidad-investigativa/condena-a-aida-merlano-a-15-anos-de-prision-412308
- Universidad de los Andes. (s.f.).** *Congreso Visible*. Obtenido de congresovisible.uniandes.edu.co/
- Vargas, A. (11 de septiembre de 2011).** Relevo en el Ministerio de Defensa. *El Universal*. Obtenido de www.eluniversal.com.co/opinion/columna/relevo-en-el-ministerio-de-defensa-DTEU123154
- Vargas, A. (21 de octubre de 2019).** Alcaldes, Gobernadores y la Seguridad. *El Colombiano*. Obtenido de www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/alcaldes-gobernadores-y-la-seguridad-GO11791153
- Vargas, C. (1 de junio de 2019).** Congreso, a definir la 'papa caliente' de los ascensos en las FF.MM. y la Policía. *RCN Radio*, pág. n.a. Obtenido de www.rcnradio.com/politica/congreso-definir-la-papa-caliente-de-los-ascensos-en-la-ffmm-y-la-policia
- WebInfoMil. (29 de julio de 2019).** Colombia incrementará el Presupuesto en Defensa y Seguridad en 2020. *WebInfoMil*, pág. NA. Obtenido de www.webinfomil.com/2019/07/colombia-incrementara-el-presupuesto-de.html
- Zamora, V. (2017).** Militares ¿víctimas del conflicto armado? *Nova Et Vétera*, N.A. Obtenido de www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Vol-3-Ed-27/Omnia/Militares-victimas-del-conflicto-armado/

ANEXO I

MARCO LEGAL SOBRE EL SEGUIMIENTO LEGISLATIVO Y EL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

REFERENCIAS



MARCO LEGAL SOBRE EL SEGUIMIENTO LEGISLATIVO Y EL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA REFERENCIAS

Constitución política de Colombia. 1991

Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso.

Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

Decreto 1512 de 2000. “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras modificaciones.”

Decreto 1512 de 2002. “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras modificaciones.”

Decreto 4222 de 2006 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional estructura de la Policía Nacional)”

Decreto 3123 de 2007 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4481 de 2008 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4483 de 2008 “Por el cual se dictan disposiciones para orientar y coordinar el Sector Defensa y se crean unos Comités”.

Ley 1288 de 2009 “por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones” NOTA: Declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-913 de 2010

Decreto 3600 de 2009 “por el cual se reglamenta la Ley 1288 de 2009, “por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4057 de 2011 “Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4179 de 2011 “Por el cual se crea un Departamento Administrativo y se establece su objetivo, funciones y estructura”.

Decreto 4771 de 2011 “Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 3º del Decreto 4567 del 1º de diciembre de 2011”.

Ley Estatutaria No.1621 de 2013 “por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 1021 de 2013 “Por el cual se fija la escala de asignación básica mensual para los empleos del Departamento Administrativo de la Dirección Nacional de Inteligencia”.

Decreto 857 de 2014 “Por el cual se reglamenta la Ley Estatutaria 1621 del 17 de abril de 2013, “por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 1303 de 2014 “Por el cual se reglamenta el Decreto 4057 de 2011”

Decreto Único Reglamentario 1070 de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”

Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”

Decreto 1381 de 2015 Por la cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones. Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva-DCRI.

Decreto 2149 de 2017 “Por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, se adiciona el Capítulo 12 al Título 3, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1801 del 29 de julio de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”

Ley 1861 del 04 de agosto de 2017, “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización”.

Ley 1862 del 04 de agosto de 2017, “Por medio del cual se establecen las normas de conducta del militar colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar”.

Ley 1849 de 2017, “por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014, ‘Código de Extinción de Dominio’ y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1839 del 12 julio de 2017, “Por medio del cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre Cooperación y Seguridad de Información”.



ANEXO II

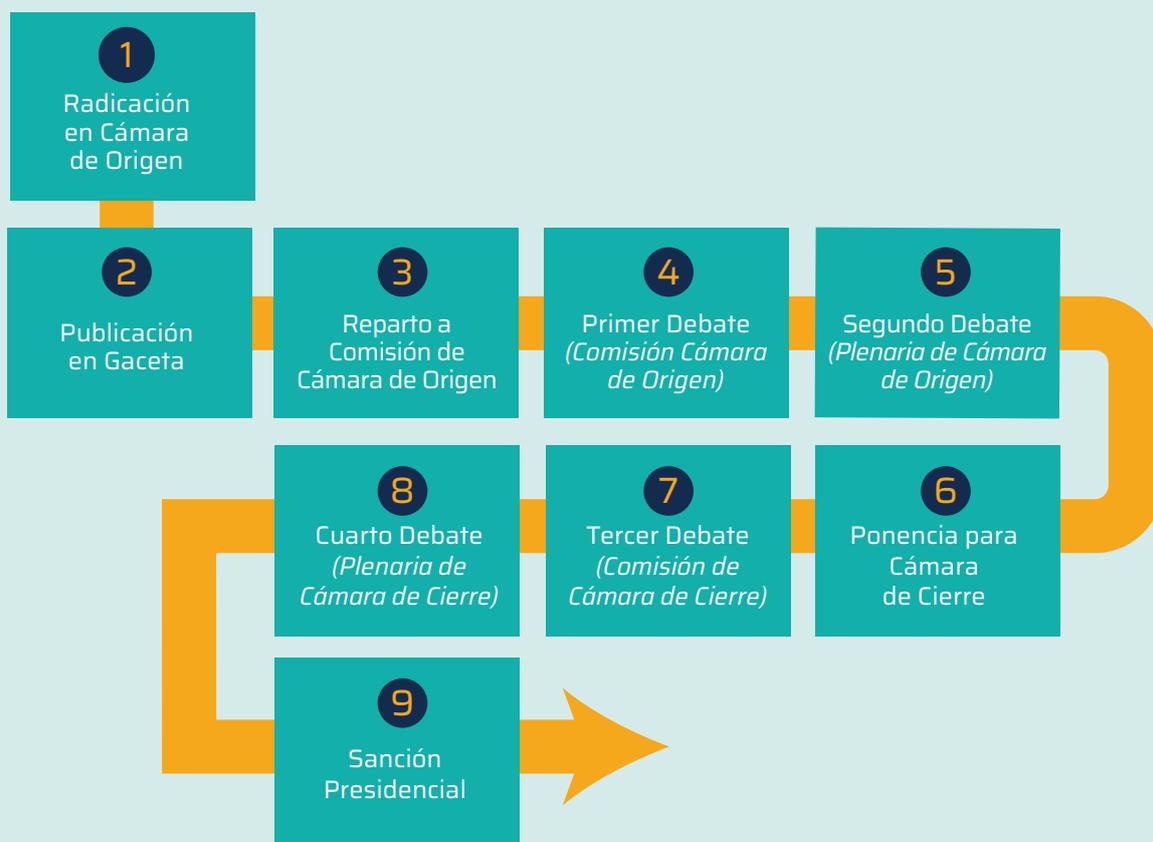
ETAPAS DEL PROCESO DE APROBACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY ORDINARIA EN COLOMBIA



ETAPAS DEL PROCESO DE APROBACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY ORDINARIA EN COLOMBIA

Etapas del Proceso		
CÁMARA O CORPORACIÓN DE ORIGEN (Senado de la República o Cámara de Representantes)	Radicación del proyecto	En la secretaría General de la Cámara de origen Asignación de número al proyecto de ley para Cámara de origen
	Publicación	En la Gaceta del Congreso
	Reparto a comisión	Reparto a comisión, de acuerdo con la especialidad temática
	Ponencia	Designación de los(as) ponente(s) por parte de la Mesa Directiva Publicación de los(as) ponencia(s) (positiva o negativa)
	Primer debate -comisión-	Discusión y votación de la proposición de la(s) ponencia(s) Discusión del proyecto de ley y su articulado Discusión y votación de la(s) enmienda(s) Cierre del debate y votación Designación de los(as) ponente(s) para Plenaria
Segundo debate -plenaria-	Discusión y votación de la proposición de la(s) ponencia(s) Discusión del proyecto de ley y su articulado Discusión y votación de la(s) enmienda(s) Cierre del debate y votación Informe final de aprobación de enmiendas (para presentar a la Cámara de cierre)	
CÁMARA O CORPORACIÓN DE CIERRE (Cámara contraria a la de origen)	Ponencia	Asignación de número al proyecto de ley para Cámara de cierre. Designación de los(as) ponente(s) por parte de la Mesa Directiva Publicación de los(as) ponencia(s) (positiva o negativa)
	Tercer debate -comisión-	Discusión y votación de la proposición de la(s) ponencia(s) Discusión del proyecto de ley y su articulado Discusión y votación de la(s) enmienda(s) Cierre del debate y votación Designación de los(as) ponente(s) para Plenaria
	Cuarto debate -plenaria-	Discusión y votación de la proposición de la(s) ponencia(s) Discusión del proyecto de ley y su articulado Discusión y votación de la(s) enmienda(s) Cierre del debate y votación Informe final de aprobación de enmiendas (para presentar a la cámara de cierre)
	Sanción presidencial	La presidencia del Congreso remite el proyecto de ley aprobado a la Presidencia de la República El proyecto de ley es sancionado por el(la) Presidente(a) de la República y pasa a ser Ley de la República La Ley es promulgada (publicada en el Diario Oficial)

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Mónica Pachón

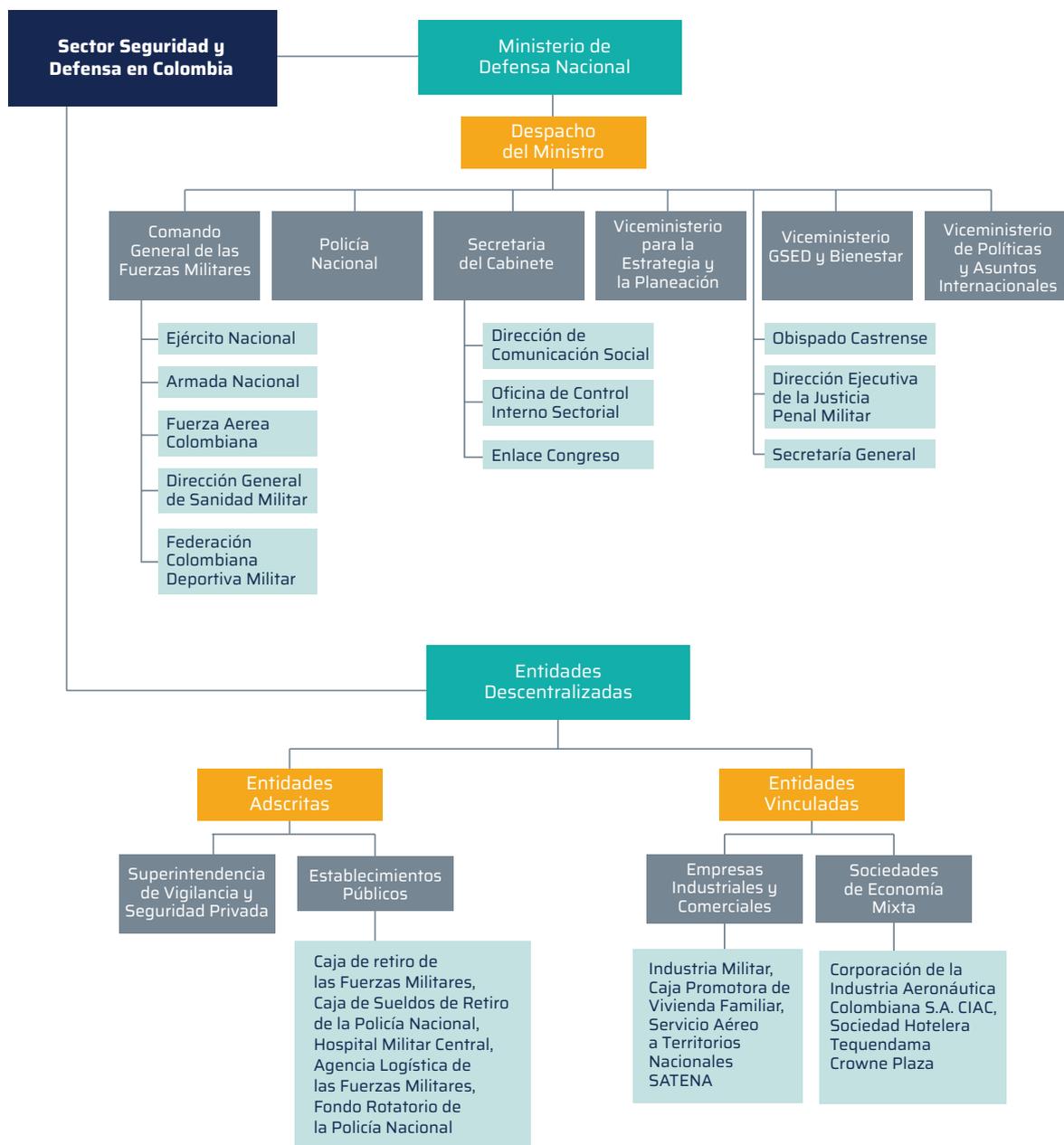


ANEXO III

MAPA DE INSTITUCIONES DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA



MAPA DE INSTITUCIONES DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes:
www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://ce0a04a5c2498890570e035edfe056b1
www.supervigilancia.gov.co/publicaciones/6339/lista-de-entidades-que-integran-al-sector/

