



ESTUDIOS
OCASIONALES

CENTRO
DE
INVESTIGACIONES
SOCIOJURÍDICAS
CIJUS

.....

*Discusiones sobre la reforma del Estado en
Colombia: la fragmentación del Estado y el
funcionamiento del Congreso*

*La fragmentación interna del Estado y su impacto sobre la
formulación e implementación de una política estatal de paz
y convivencia ciudadana*

*¿Qué hace funcionar al Congreso?
Una aproximación inicial a las fallas y los aciertos de la
institución legislativa*



COLCIENCIAS



EDICIONES UNIANDES
Facultad de Derecho

Contenido



.....

Nota editorial

11

La fragmentación interna del Estado y su impacto sobre la formulación e implementación de una política estatal de paz y convivencia ciudadana

<i>Presentación</i>	15
<i>Marco Teórico</i>	15
<i>Metodología</i>	17
<i>Introducción</i>	18
1. El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)	23
1.1 Elecciones	23
1.2 La política de paz	24
1.2.1 La propuesta del Ejecutivo	24
1.2.1.1. La Cumbre Política	24
1.2.1.2. La Comisión de Paz	25
1.2.1.3. El Plan Nacional de Rehabilitación	25
1.2.2. El Legislativo ante la política de paz	26
1.2.2.1. El Legislativo y la Cumbre Política	26
1.2.2.2. El Legislativo y la Comisión de Paz	27
1.2.2.3. Las Leyes de Paz	28
1.2.2.3.1. La Ley 35 de 1982 de Amnistía e Indulto	28
1.2.2.3.2. La segunda Ley de Indulto	29
1.2.3. Las Altas Cortes	31
1.2.3.1. La Corte Suprema de Justicia	32
1.2.3.2. El Consejo de Estado	32
1.2.4. Las demandas a la Ley 35 de 1982 ante la Corte Suprema de Justicia	33
1.3. Iniciación de conversaciones y primeros acuerdos	34
1.3.1. Negociaciones con el Movimiento 19 de Abril (M-19)	35
1.3.2. La toma del Palacio de Justicia	36
1.3.2.1. El impacto del Palacio de Justicia en las Altas Cortes	38
1.3.3. Negociaciones con Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	39
1.3.3. Negociaciones con el Ejército Popular de Liberación (EPL)	41
1.4. Los alcances de los acuerdos	42

1.5	<i>La reforma política</i>	43
1.5.1	<i>El Ejecutivo y la iniciativa de la Reforma Política</i>	43
1.5.2	<i>El Legislativo y su papel en el proceso de Reforma</i>	44
1.5.3	<i>Las Altas Cortes y su posición ante la Reforma Política</i>	53
2.	<i>El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)</i>	55
2.1.	<i>Elecciones</i>	55
2.2.	<i>La política de paz y orden público</i>	56
2.2.1.	<i>La propuesta del Ejecutivo</i>	56
2.2.2	<i>El Legislativo y la Política de Paz</i>	59
2.2.3.	<i>Las Altas Cortes y la Política de Paz</i>	60
2.3.	<i>Las negociaciones de paz</i>	65
2.3.1	<i>Negociaciones con el M-19</i>	65
2.3.2	<i>El Legislativo ante las negociaciones con el Movimiento 19 de Abril (M-19)</i>	68
2.4.	<i>La reforma política</i>	70
2.4.1.	<i>La propuesta del Ejecutivo</i>	70
2.4.1.1.	<i>La primera elección popular de Alcaldes</i>	71
2.4.2.	<i>El Legislativo ante la propuesta gubernamental de reforma política</i>	75
2.5.	<i>La inminencia de la reforma</i>	77
2.5.1.	<i>Antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente</i>	77
3.	<i>Gobierno de César Gaviria (1990-1994)</i>	81
3.1.	<i>Elecciones</i>	81
3.2.	<i>La reforma política y la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente</i>	82
3.2.1.	<i>El papel del Ejecutivo ante la convocatoria</i>	82
3.2.2.	<i>Las Altas Cortes y la Asamblea Nacional Constituyente</i>	86
3.2.3.	<i>El Legislativo y la Asamblea Nacional Constituyente</i>	88
3.2.4.	<i>Las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente</i>	89
3.3.	<i>La Constitución de 1991 y la reforma del Estado: nuevas reglas del juego</i>	92
3.3.1.	<i>La reforma del ejecutivo</i>	93
3.3.2.	<i>La reforma del Poder Judicial</i>	94
3.3.2.1.	<i>Consejo de Estado</i>	94
3.3.2.2.	<i>Corte Suprema de Justicia</i>	94
3.3.2.3.	<i>La nueva Corte Constitucional</i>	94
3.3.2.4.	<i>Cambios en el sistema de elección de magistrados</i>	95
3.3.2.5.	<i>El nuevo Consejo Superior de la Judicatura</i>	96
3.3.3.	<i>La reforma del Legislativo</i>	97
3.3.3.1.	<i>La Comisión Especial Legislativa o "Congresito"</i>	98
3.3.4.	<i>Elecciones para el nuevo Congreso</i>	101
3.3.5.	<i>La paz en la Constitución de 1991</i>	105

3.4. <i>La política de paz y orden público</i>	106
3.4.1. <i>La propuesta del Ejecutivo</i>	106
3.4.2. <i>Las Altas Cortes y la política de paz y orden público del Ejecutivo</i>	108
3.5. <i>Las negociaciones de paz y la firma de los acuerdos</i>	112
3.5.1. <i>Negociaciones y firma de la paz con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)</i>	112
3.5.2. <i>Negociaciones y firma de la paz con el Ejército Popular de Liberación (EPL)</i>	113
3.5.3. <i>Negociaciones y firma de la paz con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)</i>	115
3.5.4. <i>Negociaciones y firma de la paz con la Corriente de Renovación Socialista (CRS)</i>	115
3.5.5. <i>Negociaciones y firma de la paz con las milicias populares de Medellín</i>	116
3.6. <i>Proceso de reinserción de los grupos desmovilizados</i>	117
3.7. <i>Conversaciones con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)</i>	119
3.7.1. <i>Los diálogos de Caracas y de Tlaxcala</i>	119
3.8. <i>El papel del legislativo ante el proceso de paz, las negociaciones y la firma de los acuerdos</i>	122
3.9. <i>El papel de las altas cortes ante el proceso de paz, las negociaciones y la firma de los acuerdos</i>	122
4. <i>Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)</i>	125
4.1. <i>Elecciones</i>	125
4.2. <i>La crisis política y su impacto en el proceso de paz</i>	127
4.2.1. <i>El Ejecutivo y el proceso 8.000 de la Fiscalía General de la Nación</i>	127
4.2.2. <i>El Legislativo y su papel ante la crisis política</i>	127
4.2.3. <i>El poder judicial y los organismos de control ante la crisis política</i>	128
4.2.3.1. <i>El enfrentamiento entre la Fiscalía y el poder Ejecutivo</i>	128
4.2.3.2. <i>Las altas cortes y su papel ante la crisis política</i>	129
4.3. <i>La política de paz y orden público</i>	131
4.3.1. <i>La propuesta del Ejecutivo</i>	131
4.3.1.1. <i>La paz integral y el diálogo útil</i>	131
4.3.1.2. <i>La Red de Solidaridad Social y el Programa Presidencial para la Reinserción</i>	133
4.3.1.3. <i>El Consejo Nacional de Paz</i>	134
4.3.1.4. <i>La reforma a la Justicia Penal Militar</i>	136
4.3.1.5. <i>El proyecto de "las Convivir"</i>	137
4.3.2. <i>El Legislativo ante la política de paz del Ejecutivo</i>	139

4.3.2.1. Instrumentos para la búsqueda y la eficacia de la justicia: Ley 418 de 1997	139
4.3.3. El papel de la Corte Constitucional ante la política de orden público	143
4.3.3.1. La Ley 104 de orden público	143
4.3.3.2. La Corte Constitucional y las declaratorias de estado de excepción	145
4.3.3.3. La Corte Constitucional y la nueva tipificación del delito político	147
4.4. El Plan Nacional de Derechos Humanos	148
4.4.1. El ejecutivo y su política de Derechos Humanos	148
4.4.1.1. La adición del gobierno colombiano al Protocolo II de Ginebra	149
4.4.1.2. La aprobación del proyecto de Ley del gobierno sobre desplazamiento interno	150
4.4.2. Las Altas Cortes ante la política de Derechos Humanos	152
4.5. Las negociaciones de paz con los grupos guerrilleros activos	154
4.5.1. Negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	154
4.5.1.1. El caso de los Soldados de Patascoy	159
4.5.2. Negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)	161
4.5.2.1. Acuerdo de Puerta del Cielo entre el ELN y la Sociedad Civil	161
4.6. La reforma política	164
4.7. Elecciones	167
5. Conclusiones	170
5.1. El balance de "las políticas" de paz (1982 – 1998)	170
5.1.1. Belisario Betancur (1982 – 1986): el "gran viraje"	170
5.1.2. Virgilio Barco (1986 – 1990): "la mano tendida y el pulso firme"	172
5.1.3. César Gaviria (1990 – 1994): Asamblea Constituyente y "guerra integral"	174
5.1.4. Ernesto Samper (1994 – 1998): La crisis como antítesis de la paz	176
5.2. Políticas de paz para un conflicto netamente político: la importancia de la reforma política	178
5.3. La contradicción entre las políticas de paz y las políticas de orden público	180
5.4. El problema de la fragmentación del Estado	181
5.5. Las oportunidades perdidas para la paz	187
Bibliografía	190

<i>Anexos</i>	195
Organigramas de las entidades encargadas de la política de paz en el poder ejecutivo	195
<i>Belisario Betancur</i>	196
<i>Virgilio Barco</i>	197
<i>César Gaviria</i>	198
<i>Ernesto Samper</i>	199

**¿Qué hace funcionar al Congreso?
Una aproximación inicial a las fallas y los aciertos de la institución legislativa**

<i>Presentación</i>	203
1. <i>Del reformismo al realismo</i>	205
2. <i>Los debates de la ANC y las distinciones entre Senado y Cámara</i>	207
2.1. <i>El proceso preconstituyente: el temario y los principales actores</i>	208
2.2. <i>Las discusiones y principales reformas en torno a la Rama Legislativa</i>	212
2.2.1. <i>La agilidad legislativa</i>	213
2.2.2. <i>La madurez y las preocupaciones nacionales</i>	214
2.2.3. <i>Lo nacional vs. lo regional</i>	215
2.2.4. <i>El sistema de pesos y contrapesos</i>	216
2.3. <i>El resultado: un Congreso bicameral distorsionado</i>	217
3. <i>Proyectos de ley: la abundante y compleja producción legislativa</i>	220
3.1. <i>Clasificación y manejo de la información</i>	220
3.2. <i>¿Cuántos proyectos se presentan?</i>	221
3.3. <i>El trabajo de los congresistas</i>	223
3.4. <i>Los proyectos presentados por senadores</i>	223
3.4.1. <i>Proyectos regionales y locales, presentados por senadores</i>	227
3.5. <i>Proyectos presentados por representantes</i>	229
3.5.1. <i>Proyectos regionales y locales en la Cámara de Representantes</i>	231
3.6. <i>Las demás ramas del poder público</i>	232
4. <i>Diecisiete proyectos de ley y dos actos legislativos</i>	235
4.1. <i>Proyectos regionales presentados por representantes</i>	236
4.2. <i>Proyectos regionales presentados por senadores</i>	237
4.3. <i>Proyectos nacionales presentados por representantes y senadores</i>	238

5. <i>Observación de comisiones y plenarias</i>	241
6. <i>Un estudio de caso: Santafé de Bogotá</i>	244
6.1. <i>¿Por qué Santafé de Bogotá?</i>	244
6.2. <i>El análisis cuantitativo</i>	245
6.3. <i>La descripción temática</i>	248
6.4. <i>El estado de los proyectos: éxito o fracaso</i>	250
7. <i>Las lecciones: fallas y posibles soluciones</i>	253
7.1. <i>Bicameralismo / unicameralismo</i>	253
7.2. <i>Tratamiento de los temas locales, regionales y nacionales</i>	254
7.3. <i>Los problemas de la sub y sobrerrepresentación</i>	255
7.4. <i>Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo</i>	256
7.5. <i>La inflación legislativa</i>	257
7.6. <i>Complejidades en el proceso legislativo</i>	258
7.7. <i>Proyectos de honores, estampillas y conmemoraciones</i>	258
7.8. <i>Fallas en la información y en la coordinación interinstitucional</i>	259
7.9. <i>La ausencia de comportamiento partidista</i>	260
7.10. <i>La importancia de las dos vueltas</i>	261
7.11. <i>La función del control político</i>	262
7.12. <i>Los mal llamados "suplentes"</i>	262
<i>Conclusiones</i>	264
<i>Bibliografía</i>	265
<i>Anexos</i>	269
<i>Anexo 1. Descriptores temáticos</i>	271
<i>Anexo 2. Ficha de seguimiento a los proyectos</i>	272
<i>Anexo 3. Temas de las comisiones constitucionales permanentes</i>	275
<i>Anexo 4. Análisis detallado de los proyectos incluidos en la muestra</i>	277
<i>Anexo 5. Diario de campo de la observación realizada al Congreso</i>	288
<i>Anexo 6. Senadores con alta concentración de votos en la capital y representantes por la circunscripción de Santafé de Bogotá</i>	297
<i>Anexo 7. Descripción de proyectos para el caso de Santafé de Bogotá</i>	299