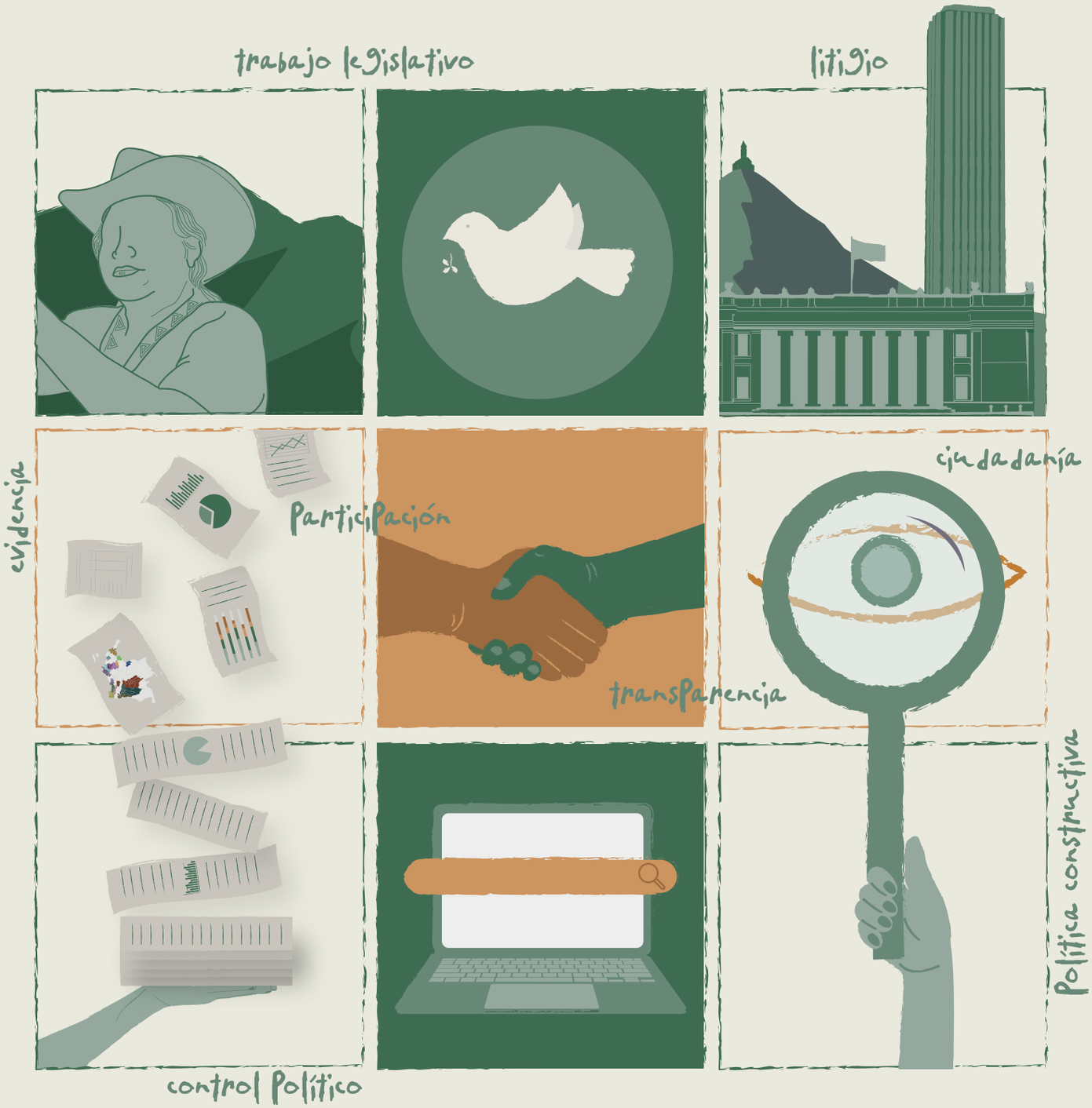
El Congreso desde adentro:
Experiencia de una Unidad de Trabajo Legislativo



Editores *Paola Molano Ayala y Mauricio Velásquez Ospina*

Universidad de los Andes Colombia
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
ES CON ACCIONES

Serie Documentos de Trabajo 2022

Edición No. 89

ISSN 2215-7816

Edición digital

Julio del 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

http://gobierno.uniandes.edu.co

Autores
Paola Molano Ayala y Mauricio Velásquez

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
Angélica María Cantor Ortiz

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
Camilo Andrés Ayala Monje

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

El Congreso desde adentro: experiencia de una Unidad de Trabajo Legislativo

Por Paola Molano Ayala[1] y Mauricio Velásquez[2]

Resumen

La producción legislativa y el control político, como las principales actividades que realiza el Congreso, requieren de la organización y puesta en marcha de equipos de respaldo de los congresistas, que en Colombia se conocen como Unidades de Trabajo Legislativo (UTL). Las decisiones sobre cómo se organizan y llevan a cabo el trabajo estos equipos son discrecionales de cada congresista, de modo que estas revelan las maneras como cada uno de ellos entiende y asume su labor de representación política. No obstante, en Colombia se conoce poco sobre el funcionamiento de las UTL. Por ello, es relevante proponer un modelo conceptual de evaluación de la labor legislativa de las UTL, y aplicarlo a un caso.

El modelo conceptual de evaluación de una UTL propuesto en este documento consta de los siguientes elementos: (i) agenda de representación; (ii) organización y distribución del trabajo; (iii) procesos de trabajo; (iv) estrategias para impulsar la agenda propia; (v) comunicaciones; y (vi) relación con la ciudadanía. Estos se aplicarán al caso de la UTL de la representante por Bogotá del Partido Alianza Verde, Juanita Goebertus, quien fue reconocida como la representante más destacada del país durante los años 2019, 2020 y 2021. Para llevar a cabo este trabajo, se realizó una entrevista a profundidad con la Representante, y con la coordinadora de la UTL. Adicionalmente, se recibieron siete documentos de parte de los miembros de ese equipo, en los cuales describían sus funciones y cómo las ejecutaban. Si bien se reconoce que es posible que haya otras formas de organización y gestión de una UTL, el documento muestra un tipo de equipo que cuenta con una agenda de representación definida, la cual organiza y distribuye sus labores en torno a ella.

Palabras clave: Congreso de la República de Colombia, representación política, Unidades de Trabajo Legislativo (UTL), funcionamiento del Congreso.

---

[1] Abogada de la Universidad Nacional, LL.M. de New York University, y estudiante de la Maestría en Sociología de la Universidad de los Andes. Fue la coordinadora jurídica de la representante a la Cámara Juanita Goebertus, entre 2018 y 2020. Correo de contacto: pf.molano88@uniandes.edu.co

[2] Profesor asistente de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Correo de contacto: mvel@uniandes.edu.co

Abstract

Making laws and political oversight of the Government, as the main activities carried out by Congress, require congressional support teams, known in Colombia as Legislative Work Units (LWU). The decision on how to organize these teams is at the discretion of each congressman and congresswoman, and reveals the way in which each one understands and assumes their work of political representation. However, little is known in Colombia about the functioning of the LWUs. That is why it is relevant to propose a conceptual model for the evaluation of legislative work based on these teams, and to apply it to a case.

This document proposes a conceptual model for evaluating a LWU, that consists of the following elements: (i) representation agenda; (ii) organization and distribution of work; (iii) work processes; (iv) strategies to promote the agenda; (v) communications; and (vi) relationship with the citizenry. These will be applied to the case of the LWU of the representative for Bogotá of the Green Alliance Party, Juanita Goebertus, who was recognized as the most outstanding representative of the country during the years 2019, 2020 and 2021. In order to carry out this work, an in-depth interview was conducted with the representative and with the coordinator of the LWU. In addition, seven documents were received from the members of her team, in which they described their functions and how they performed them. Although it is recognized that there may be other ways of organizing and managing a LWU, the document shows a type of team with a clear representation agenda that organizes and distributes its work around it.

Keywords: Congress of the Republic of Colombia, political representation, Legislative Work Units, functioning of the Congress.

Tabla de contenido

1. Introducción

2. Aproximación al funcionamiento del Congreso

3. Una agenda para cuatro años

4. La organización de una Unidad de Trabajo Legislativo

5. Procesos de una Unidad de Trabajo Legislativo

6. Iniciativas propias: algunos ejemplos

7. Comunicaciones y transparencia

8. Relacionamiento ciudadano

9. Referencias

1. Introducción

En las democracias occidentales, la crisis de legitimidad de los cuerpos legislativos cubre una extensa literatura; y, asimismo, su núcleo duro pasa por una crítica de la incapacidad de los legisladores para representar las necesidades de las mayorías (Gilens 2012; Doyle, 2011; Millet et al., 2010; Segovia et al., 2021; Lagunes & Svejnar, 2020). Cabe señalar además que, a febrero de 2022, la desfavorabilidad del Congreso alcanzó en Colombia el 82 % (Invamer, 2022). En ese escenario, Poveda (2014) menciona que la crisis de representación del Congreso colombiano radica en la poca receptividad de los congresistas de las demandas colectivas, pues estos buscan satisfacer intereses individuales. Para él, esta situación no distingue movimientos políticos en términos de ideología, o del tiempo que llevan fundados. Adicionalmente, Cantanilla et al. (2017) desarrollan el concepto de malestar existente en torno al Congreso, que incluye factores de corto, mediano y largo plazo, como la desconfianza institucional, el desinterés en la política y la desaprobación de los gobiernos.

Pese a la importancia del tema, sorprende también la falta de evidencia existente en torno al día a día del funcionamiento de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) de los congresistas, pues es ahí donde se da la cotidianidad de su ejercicio de representación. Asimismo, es en el trabajo de las UTL donde tiene lugar el procesamiento de las agendas de representación, mediante el proceso legislativo —*creación de políticas públicas* (*policy*)—, y el ejercicio de incidencia política, entendido de tal forma más ampliamente —*la fijación de agenda y de narrativas públicas* (*politics*)—.

Este documento de trabajo busca hacer dos contribuciones a la literatura sobre el funcionamiento del Congreso en Colombia. En primer lugar, proponemos un modelo conceptual de evaluación de la actividad de las UTL, con el fin de documentar (i) las acciones dirigidas a la producción de normas; (ii) las acciones dirigidas a posicionar debates sobre asuntos públicos de interés nacional, y (iii) las acciones implementadas para servir de bisagra entre la ciudadanía y las instituciones. De tal forma, esta evaluación no es de carácter normativo, sino que en primer lugar propone elementos concretos para dar cuenta de la manera como un congresista desempeña su representación política.

En segundo lugar, el documento implementa dicho marco conceptual en torno al análisis de la labor legislativa de la congresista Juanita Goebertus, quien fue elegida como representante por Bogotá del partido Alianza Verde para el periodo 2018-2022. Juanita lideró diez proyectos convertidos en leyes[3], y fue reconocida por los líderes de opinión que participan en el *Panel de Opinión* de Cifras y Conceptos (2021), como la representante a la Cámara más destacada en el 2019, 2020 y 2021[4]. Para documentar la experiencia de la UTL de Goebertus, se realizó una entrevista a profundidad con la Congresista, y la coordinadora de la UTL. Además, se recibieron documentos de insumo provistos por los miembros del equipo de trabajo, en los cuales describieron sus funciones, y las distintas actividades que llevaban a cabo durante el cuatrienio.

Aparte de contribuir a la literatura sobre los cuerpos legislativos, creemos que entender el funcionamiento de esta UTL puede dar luces sobre algunos estándares mínimos que todo congresista debe considerar al momento de estructurar su UTL. Aquello es fundamental en tanto que se enfatiza en que un porcentaje importante de las UTL no es utilizado como una herramienta para cumplir con una agenda de representación, sino como (i) medio de pago de favores políticos a través de contratos con personas que no contribuyen al cumplimiento de las tareas legislativas o de control político; (ii) un instrumento ideado para llevar a cabo campañas electorales para otros candidatos, o para la reelección del congresista, en contra de lo establecido por la ley; y (iii) un espacio para gestionar necesidades concretas de sus electores, propias de otras ramas del poder público. Así, en el último caso se estaría hablando de acciones como proveer uniformes de fútbol, útiles escolares, recursos para ayudar a arreglar vías terciarias, pago de servicios públicos, pago de semestres universitarios, pago de mercados, y trámites de hojas de vida ante entidades de la rama ejecutiva o de los órganos de control.

En lo que resta de esta introducción, presentaremos el modelo conceptual de análisis de las actividades de una UTL, con miras a entender el día a día de la organización y la gestión que tiene cada curul para tomar decisiones.

[3] Los proyectos de ley fueron: "Capacidad legal de personas con discapacidad", Ley 1996 de 2019; "Transporte escolar rural", Ley 2033 de 2020; "Creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca", Acto Legislativo 2 de 2020 y Ley Orgánica 2199 de 2022; "Pliegos tipo de contratación", Ley 2022 de 2020; "Licencia compartida de paternidad y maternidad" Ley 2114 de 2021; "Beneficios para mujeres en prisión y sus familias" —objetada por inconstitucionalidad: está en revisión por la Corte Constitucional—; "Restablecimiento de los tiempos de respuesta de los derechos de petición", Ley 2207 de 2022; "Servicio social PDET", que no ha sido sancionada; y "Gratuidad de productos de higiene menstrual en cárceles", que no ha sido sancionada.
[4] Los informes completos están disponibles en: https://cifrasyconceptos.com/productos-panel-de-opinion/

Cabe señalar que, aparte de esta introducción, el documento cuenta con siete secciones. En la primera sección, presentamos brevemente el funcionamiento del Congreso como marco en el que se desarrollan las funciones de la Congresista. En la segunda sección, se aborda la construcción de la agenda temática que fue el eje de trabajo de Goebertus. La tercera sección presenta la manera como se organizó el equipo, y las funciones de cada miembro, lo cual, como se verá, se plantea en directa relación con la agenda temática. La cuarta sección presenta los procesos que llevaba a cabo la UTL de forma cotidiana, y que le daban forma e identidad a su trabajo. En la quinta sección, se hará énfasis en experiencias concretas para cada tipo de iniciativa, con el fin de dar cuenta de las estrategias y el tipo de trabajo llevado a cabo en cada una. En la sección seis, se presentará el trabajo de comunicaciones, que tuvo gran protagonismo durante todo el periodo. Por último, en la sección siete se abordarán las distintas estrategias de relacionamiento con la ciudadanía que tomaron la forma de proyectos específicos, sujetos a la responsabilidad de diferentes miembros del equipo.

1.1. Hacia un modelo conceptual para estudiar la organización y gestión de Unidades de Trabajo Legislativo

Sostenemos que una buena manera de evaluar la función de representación de los cuerpos legislativos, consiste en evaluar la organización y la gestión del día a día de sus UTL. En ese sentido, al evaluar la manera de ejercer la representación a través del trabajo congresional, se deben observar las diversas acciones que conducen a que el representante actúe en torno al interés de los representados. Estas son las medidas de impulso de política pública (*producción legislativa*), de posicionamiento de los intereses (*control político*) y de capacidad de respuesta de los deseos de los representados (*relacionamiento ciudadano y comunicaciones externas*). A partir de esos elementos, a continuación, se propondrá el modelo conceptual de evaluación de una UTL.

Cabe señalar que para entender los asuntos de los que se ocupa la representación política, se necesita emprender acciones que involucran consideraciones tanto técnicas como de valores, y que deben tener en cuenta los medios y los fines. Esto implica que estas están fuera de las decisiones puramente técnicas con respuestas correctas e incorrectas claras, que tampoco están libradas a la arbitrariedad absoluta de quien decide. Por tanto, confluyen negociaciones y compromisos, así como también conflictos irresolubles y deliberaciones comunes basadas en argumentos racionales acerca de la política pública.

En ese sentido, compartimos la visión de Pitkin (1967), para quien la representación política es principalmente un arreglo institucionalizado y público que involucra a varias personas y grupos, y que funciona en torno a acuerdos sociales más amplios y complejos. De tal manera, lo que hace que ocurra la representación no es una acción realizada por un participante, sino que emerge de la estructura y el funcionamiento del sistema, y la emergencia de patrones que surgen de las actividades de diversas personas.

1.2. Modelo conceptual de evaluación de la organización y gestión de una UTL

Las categorías que hacen parte del modelo buscan dar cuenta de cómo la representación toma forma a través del trabajo de la UTL. Cada una de ellas aborda una dimensión del trabajo, al interior del Congreso y hacia afuera, demostrando que actuar en torno al interés de los representados demanda más acciones que las puramente legislativas, mientras el ámbito institucional del Congreso permite abarcar una multiplicidad de actividades. De tal forma, el modelo propuesto parte del supuesto de que cada congresista electo cuenta con una UTL que le permite ejecutar acciones para cumplir su agenda de representación. Asimismo, esto sucede bajo el entendido de que las actividades de representación se enmarcan en un entorno institucional, y no son el producto de una acción de un único individuo (el/la *representante*). A continuación, se describe cada categoría.

a) Agenda de representación

Esta categoría se refiere a los temas y/o el sector poblacional que constituyen la agenda de trabajo del congresista. Al respecto, se debe identificar de manera explícita cuáles son estos aspectos, el propósito que persigue el congresista en relación con cada uno, y cómo fue su proceso de incorporación. Hacer explícitos estos elementos permite valorar en qué medida las actividades que lleva a cabo la UTL corresponden a una agenda de representación. Así, se espera que el trabajo de un congresista, así como el de su equipo, estén alineados con los temas y/o necesidades de los sectores poblacionales que manifiestan representar: aspectos que fueron divulgados públicamente durante la campaña del legislador, para su elección.

b) Organización y distribución del trabajo

Debido a la discrecionalidad de cada congresista para decidir la manera de organizar su equipo y las funciones que cada miembro desempeña, se puede afirmar que esta categoría muestra su visión

sobre cómo llevar a cabo las acciones para ejercer la representación. Al respecto, se debe determinar el número de integrantes de cada UTL, sus perfiles laborales, las funciones que ejercen y la forma de reclutamiento. Asimismo, debería haber una correspondencia entre la organización y las funciones del equipo de trabajo, y la agenda de representación, no necesariamente como expresión de una representación descriptiva[5], sino como un medio para ejercerla.

c) Procesos de trabajo

Las actividades que realizan los miembros de una UTL diariamente, y cómo las llevan a cabo, constituyen evidencias de la manera como el congresista y su equipo asumen sus roles de servidores públicos, de los criterios que privilegian al momento de tomar decisiones, de la racionalización interna de los procesos y las estrategias, y de la ejecución concreta de las acciones de representación. En ese sentido, documentar los procesos es necesario para observar las decisiones que el representante toma, y la manera de ejecutarlas por parte del equipo. Esto permite apreciar qué acciones en concreto llevan a cabo, conforme con la idea que construyen sobre sí mismos, respecto a lo que representan.

d) Estrategias para impulsar la agenda propia

Llevar a cabo acciones específicas para materializar una agenda de representación, exige tomar decisiones y construir estrategias en el marco institucional del Congreso. En ese sentido, hacer visibles las acciones directamente relacionadas con la agenda propia, da cuenta de la manera como el representante aspira a ejecutar su labor de representación, y de las actividades que emprende para ello. En suma, esta categoría explora lo que el representante entiende por *actuar en interés de*.

e) Comunicaciones

Las comunicaciones constituyen una categoría que les permite a los representados conocer las decisiones y acciones que lleva a cabo el representante, para valorar a partir de ello la correspondencia que hay entre sus deseos y lo que este realiza. En ese sentido, este componente le ofrece al representado la posibilidad de exigir explicaciones al representante, a la vez que le posibilita a este explicar las razones de sus decisiones. Esta categoría busca observar la forma de

[5] Por *representación descriptiva* nos referimos a la visión que asocia la representación con qué tanto se asemeja el representante a aquellos a quienes representa.

entender la función de las comunicaciones en relación con todas las actividades desarrolladas por una UTL, con la representación y, por supuesto, con la rendición de cuentas hacia los representados.

f) Relación con la ciudadanía

La capacidad de respuesta del representante tiene que ver con la recepción de información remitida por los representados: sus preocupaciones, intereses y necesidades. Para esto, el legislador debe contar con una estructura que le permita recibirla, y decidir las acciones que toma al respecto, en el marco de sus competencias. En ese sentido, esta categoría busca explorar qué actividades o estrategias pone en marcha el representante, para interactuar de forma directa con la ciudadanía.

2. Aproximación al funcionamiento del Congreso

Con el fin de entender la organización y la gestión de las Unidades de Trabajo Legislativo, es importante enmarcar dichas actividades en el ámbito de la organización del Congreso y las funciones constitucionales de los congresistas. En efecto, el congresista colombiano combina funciones legislativas con tareas de control político, electorales, jurisdiccionales y de interacción con la ciudadanía, para lo cual cuenta con el apoyo de una Unidad de Trabajo Legislativo (UTL). Estas tareas están sujetas a su vez a reglas de competencias, conformación y procedimientos. A continuación, se presentan —en líneas generales— la conformación, el funcionamiento y los procedimientos más importantes del Congreso de la República, así como la descripción de las funciones principales de sus legisladores.

2.1 Conformación

El Congreso en Colombia es de carácter bicameral, lo cual quiere decir que existen dos cuerpos legislativos: el Senado y la Cámara de Representantes. El primero tiene una circunscripción nacional, y la segunda posee tres circunscripciones: la *territorial*, la *especial* y la *internacional*. Los miembros de ambos órganos son elegidos para un cuatrienio, con posibilidad de reelección.

De acuerdo con la *Constitución*, el Senado está conformado por 103 senadores, 100 elegidos por la circunscripción nacional, dos por la circunscripción especial indígena, y uno que es el candidato a la presidencia que ocupa el segundo lugar en las elecciones. No obstante, luego de la reforma constitucional de 2017[6], se incluyeron de forma transitoria cinco curules para el

[6] Ver Acto Legislativo 3 de 2017.

partido de las extintas Farc (Partido Comunes), para los periodos 2018-2022 y 2022-2026, de modo que se cuenta con un total de 108 senadores.

Por otro lado, la *Constitución* dispone que la Cámara de Representantes esté conformada por dos representantes por cada circunscripción territorial, que corresponde a su vez a cada departamento, más el distrito capital. Este número se puede incrementar a razón del tamaño de la población de cada departamento y del Distrito[7]. Adicionalmente, hay una curul para un representante de los colombianos en el exterior, una para comunidades indígenas, dos para comunidades afrodescendientes, y una para la fórmula vicepresidencial del candidato que ocupe el segundo lugar en las elecciones presidenciales. Al igual que para el Senado, se dispuso la creación de dos tipos de curules transitorias: cinco para el partido de las extintas Farc durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026, y dieciséis para las víctimas de las regiones más afectadas por la violencia, denominadas *circunscripciones de paz*[8], para los dos periodos comprendidos entre 2022 y 2030. Con ello, se obtiene un total de 181 representantes a la Cámara[9]. Asimismo, ambas cámaras son dirigidas cada una por una Mesa Directiva conformada por el Presidente, dos Vicepresidentes, y el Secretario General, quienes son elegidos al inicio de cada legislatura.

Cada corporación está dividida en comisiones, que pueden ser constitucionales, legales, especiales y accidentales. Asimismo, las comisiones constitucionales permanentes tienen la competencia legislativa y la de control político, y se dividen temáticamente[10]. De tal forma, la participación de cada partido en las comisiones constitucionales se define por cuociente electoral, o por acuerdo entre los partidos[11], y la designación de los congresistas por cada colectividad se ha hecho —en virtud de la práctica— a partir de la elección que cada congresista hace de la comisión a la que quiere pertenecer, teniendo en cuenta los resultados electorales.

[7] Ver *Constitución Política*, art. 176, Inciso 1: "Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley".
[8] Ver Acto Legislativo 2 de 2021.
[9] Para el periodo 2018-2022 eran 172 representantes.
[10] Este tema está regulado en su totalidad en la Ley 3 de 1992.
[11] Ver Ley 3 de 1992, art. 6.

Por su parte, las comisiones legales y especiales atienden asuntos específicos del funcionamiento del Congreso, o de otro tipo de asuntos propios de sus competencias —como las funciones jurisdiccionales—, y no tienen facultades legislativas.

Tabla 1. División temática de las comisiones constitucionales

Comisión	Temas
Primera	Reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.
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.
Tercera	Hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios; actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación del ahorro.
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.
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.
Sexta	Comunicaciones; 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.
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.

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Comisiones legales y especiales

Tipo de comisión	Senado de la República	Cámara de Representantes
Comisiones legales	Derechos Humanos y Audiencias[12]	
	Ética y Estatuto del Congresista	
	Acreditación Documental	
	Equidad de la Mujer	
	Inteligencia y Contrainteligencia	Investigación y Acusaciones
	Administración	Cuentas
	Crédito Público	Afrocolombianos
	Relaciones Exteriores	
Comisiones especiales	Ordenamiento Territorial	
	Vigilancia a Organismos de Control	
	Modernización	
	Parlamento Andino	Vigilancia al Organismo Electoral

Fuente: elaboración propia

Cabe agregar que las comisiones accidentales se conforman a propósito de diversos temas, y por interés de los congresistas. Estas pueden permanecer durante el periodo de cuatro años, como la Comisión de Paz, o desactivarse en cualquier momento, como ocurrió con la Comisión de Venezuela, al momento de redacción de este documento.

Además de la conformación institucional, el Congreso desarrolla sus funciones a través de las direcciones administrativas y de las Unidades de Trabajo Legislativo. Teniendo en cuenta el propósito de este documento, se hará referencia principalmente a estas últimas.

Como ya se ha dicho, las UTL son los equipos de trabajo de los congresistas, que pueden ser conformados de acuerdo con el criterio del legislador, pues no se cuenta con manuales de funciones, ni perfiles profesionales definidos. Asimismo, los funcionarios de las UTL son de libre nombramiento y remoción[13], y sus cargos corresponden a los niveles de *asistente* y *asesor*. En

[12] Las comisiones que se presentan en una celda compartida indican que hay una de ellas para cada una de las cámaras.
[13] También pueden vincularse mediante contratos de prestación de servicios que entran dentro del monto dispuesto para contratar los miembros de la UTL.

suma, la conformación de las UTL únicamente está limitada por el número máximo de funcionarios, que corresponde a 10 personas, y el tope de salarios a distribuir entre los miembros de la UTL, 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes[14].

2.3 Funciones

El Congreso desempeña principalmente las funciones legislativas y de control político. Sin embargo, por mandato constitucional y legal, también lleva a cabo otras, como la electoral y la jurisdiccional. A continuación, se presentan de manera breve:

a) Legislativa

El Congreso está encargado de elaborar, interpretar, reformar y derogar leyes y códigos, y también tiene la función de reformar la *Constitución* mediante actos legislativos. Dentro de estas competencias, se incluye una amplia variedad de instrumentos normativos, como la Ley del Presupuesto General de la Nación y la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo[15]. En ese sentido, la iniciativa legislativa del Congreso es prevalente y únicamente se restringe en temas que tienen iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional[16].

b) Control político

El Congreso tiene competencia para ejercer el control político al Gobierno Nacional. Para ello puede citar a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos, a que participen en las sesiones dispuestas para ese fin, y respondan a las preguntas propuestas por los congresistas. Estas sesiones pueden llevarse a cabo tanto en la plenaria como en las comisiones constitucionales. Adicionalmente, cada cámara puede proponer la moción de censura contra los

[14] Ver Resolución 1095 de 2010 de la Cámara de Representantes.
[15] Ver *Constitución Política*, art. 150.
[16] Ver *Constitución Política*, artículo 154: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.
No obstante, 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. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".

mismos funcionarios, cuando se nieguen a asistir a las sesiones citadas, o por hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones[17].

c) Electoral

La función electoral es desempeñada por el Congreso en pleno, o por cada una de las cámaras, en virtud del cargo a proveer. El Congreso en pleno está encargado de elegir al Contralor, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, y al Vicepresidente, en caso de falta absoluta. Por su parte, el Senado elige al Procurador, y a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Asimismo, este aprueba los ascensos a General o Almirante de militares presentados por el Gobierno Nacional. En tanto, a la Cámara de Representantes le corresponde elegir al Defensor del Pueblo.

d) Jurisdiccional

De igual forma, el Congreso tiene la potestad de investigar y acusar por conductas relacionadas con sus funciones, al Presidente de la República, a los Magistrados de las Altas Cortes y al Fiscal General de la Nación, aunque hubiese cesado el ejercicio de sus cargos. En tanto, la Comisión de Acusaciones de la Cámara se encarga de recopilar las pruebas y realizar las respectivas investigaciones. Posteriormente, la Cámara en pleno decide si envía la acusación al Senado, o la archiva. En caso de que se envíe al Senado, este se pronuncia sobre los hechos cometidos en ejercicio de las funciones del aforado; lo que no esté en sus competencias, lo debe remitir a la Corte Suprema de Justicia.

e) Protocolaria

Finalmente, se destaca la función protocolaria que faculta al Congreso para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

2.4 Procedimiento

Todas las funciones de los congresistas están regladas. Sin embargo, a continuación se hará énfasis en los procedimientos que son idóneos para los debates de control político, y para el trámite legislativo.

[17] Ver *Constitución Política*, artículo 135, numeral 8.

Los debates de control político son solicitados por uno o varios congresistas —incluidas las bancadas partidistas— por medio de una proposición, que se presenta ante la Mesa Directiva, y que es votada por las comisiones constitucionales o la plenaria. Para llevar a cabo el debate, se debe formular un cuestionario para que el o los funcionarios citados respondan, teniendo en cuenta que los temas de la sesión únicamente se pueden referir a lo propuesto en el cuestionario. Con posterioridad al debate, los congresistas pueden adelantar un trabajo de seguimiento, pero no es obligatorio hacerlo de esa manera.

Respecto al trámite legislativo[18], el procedimiento base es el de las leyes ordinarias. Este consiste en (i) la presentación de los proyectos de ley en cualquiera de las dos cámaras, sin importar la cámara a la que pertenezca el congresista (salvo aquellos que deben empezar su trámite en alguna en especial); (ii) la designación de ponentes por parte de la Mesa Directiva, para el debate en la comisión constitucional correspondiente; (iii) la discusión y votación en la comisión; (iv) el mismo procedimiento anteriormente descrito, pero ante la plenaria de la corporación donde se inició el trámite; (v) el tránsito a la otra cámara; (vi) el mismo procedimiento surtido en la primera cámara; y, de ser aprobado el proyecto, (vii) la conciliación entre cámaras, si hay diferencias en los textos, y (viii) la sanción presidencial. Los proyectos de ley que corresponden a normas especiales, son variaciones de este proceso. Por ejemplo, antes de la sanción presidencial, los proyectos de ley estatutaria tienen control previo de la Corte Constitucional. Otras variaciones se dan en el número de debates requeridos, las mayorías decisorias y los términos requeridos para llevar a cabo el procedimiento. A continuación, se presentan dichas variaciones:

[18] El trámite legislativo tiene momentos y requerimientos específicos que escapan al propósito de este documento. Para ampliar en ellos se recomienda consultar la publicación disponible en el siguiente enlace: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7840f70c-ddca-7f19-835b-c5cc715e125d&groupId=287914

Tabla 3. Variaciones en el procedimiento legislativo

Tipo de norma	Número de debates	Mayorías aprobatorias[19]	Tiempo para tramitar
Ley ordinaria	Cuatro (dos en cada cámara)	Mayoría simple[20]	Máximo dos legislaturas[21] (dos años)
Ley estatutaria	Cuatro (dos en cada cámara)	Mayoría absoluta[22]	Máximo una legislatura o dos periodos legislativos[23] (un año)
Ley orgánica	Cuatro (dos en cada cámara)	Mayoría absoluta	Máximo dos legislaturas
Acto legislativo	Ocho debates (dos vueltas, cuatro en cada cámara)	Mayoría absoluta	Dos períodos legislativos consecutivos (un año)

Fuente: elaboración propia

3. Una agenda para cuatro años

La agenda de un legislador define sus líneas principales de actuación en materia de iniciativas legislativas; su participación en comisiones constitucionales, legales o accidentales específicas; su contribución a debates sobre proyectos de otros congresistas, y su foco narrativo para las discusiones públicas (presencia en medios, debates, etc). En consecuencia, como carta de navegación principal, importa entender entonces —aparte de su contenido específico— cómo se vincula estructuralmente la agenda con la carrera previa del legislador; cuál es la incidencia del círculo político en la agenda, y, finalmente, cuáles son los modos como otros actores —académicos, o el sector privado, por ejemplo— inciden o interactúan con la agenda.

En efecto, la definición de una agenda temática marca la identidad de un congresista, define el alcance de su representación, y lo puede convertir en un referente para la discusión pública. En el caso de Juanita Goebertus, esta se construyó durante la campaña y, una vez elegida la legisladora, determinó en gran medida la organización de su equipo, y se mantuvo como el eje de

[19] Es importante no perder de vista que, para llevar a cabo cualquier votación, se debe contar con un quórum decisorio, que corresponde a la mitad más uno de los miembros de la comisión o plenaria. Adicionalmente, hay decisiones que requieren mayorías calificadas y mayorías especiales: al respecto, ver los artículos 120 y 121 de la Ley 5 de 1992.
[20] Corresponde a la mitad más uno de los asistentes a la sesión.
[21] Las legislaturas corresponden a dos periodos legislativos, y ocurren entre la instalación de las sesiones desde el 20 de julio, hasta el 20 de junio del año siguiente.
[22] Corresponde a la mitad más uno de los miembros de cada corporación u órgano (comisión).
[23] Cada periodo legislativo va desde el 20 de julio al 16 de diciembre, y del 16 de marzo al 20 de junio. Al hacer la distinción se indica que los períodos no necesariamente tienen que hacer parte de una misma legislatura.

su trabajo congresional. Los tres temas principales fueron: la implementación del Acuerdo de Paz (en adelante, también AP o el Acuerdo), la asociatividad regional entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca, y la Consulta Anticorrupción. Si bien este era el núcleo temático, otros temas fueron recurrentes durante la campaña. Por ejemplo, emergieron asuntos sobre derechos de las mujeres, por ser una candidata mujer; sobre seguridad territorial, por hacer parte de su experiencia; y sobre otros aspectos relacionados con la coyuntura. Esta también fue una constante del trabajo en el Congreso, como se verá en las siguientes secciones.

Cabe señalar que los tres temas fueron su bandera durante la campaña; sin embargo, el origen de cada uno es distinto. Cabe partir por que la implementación del Acuerdo fue el centro de su agenda. Sin embargo, además de su compromiso político con el proyecto nacional de construcción de paz, Goebertus contaba con experiencia y conocimiento en el tema, pues fue parte de la delegación del Gobierno Nacional en las negociaciones con las Farc. En virtud de eso, este tema estuvo presente desde el momento en que decidió aspirar a una curul en la Cámara, pues consideró que, ante la incertidumbre de tener un gobierno que se situaba en oposición al AP, podía contribuir desde el Congreso a su defensa, y al impulso de la implementación.

Con respecto al tema anticorrupción, este surgió de la agenda de Angélica Lozano y Claudia López, quienes invitaron a Juanita Goebertus a aspirar a la Cámara de Representantes. Ambas, entonces representante a la Cámara y senadora por el Partido Alianza Verde, respectivamente, habían impulsado, sin éxito, distintas iniciativas al respecto en el Congreso. En el momento en que Goebertus decidió participar en las elecciones, ellas ya habían recolectado las firmas para convocar la *Consulta Anticorrupción*[24]. El resultado fue que Goebertus, a pesar de no haber trabajado en iniciativas anticorrupción puntuales, se sumó a un proyecto político común en el que ella asumió unas tareas particulares en torno a la campaña de la consulta y, posteriormente, como congresista, lideró en la Cámara todos los proyectos de implementación de la Consulta.

Por su parte, el tema de la integración regional fue producto de conversaciones con expertos, a propósito de la pregunta sobre qué podía hacer desde el Congreso un representante por Bogotá para contribuir a resolver algunos de los principales problemas de la ciudad. En estos espacios surgía constantemente la idea de una figura de asociatividad regional, que se había

[24] Con este nombre se denominó una consulta popular promovida por miembros del Partido Alianza Verde. Más información al respecto en: https://www.moe.org.co/consulta-anticorrupcion/

intentado de implementar de distintas maneras y en momentos diferentes, pero sin éxito. Un mecanismo de este tipo permitiría reconocer los fenómenos que afectan, simultáneamente, a Bogotá y a ciertos municipios de Cundinamarca, y disponer acciones para resolverlos de manera armónica. A partir de eso, Goebertus identificó que ese era un tema ligado directamente a los problemas de la ciudadanía en Bogotá, con un componente legislativo que debía tramitarse en el Congreso, a diferencia de otras problemáticas que son de competencia exclusiva de la Alcaldía o el Concejo, o que requieren de soluciones de política pública, más no legislativas. De tal modo, este tema representó un gran desafío para Goebertus, pues es de gran complejidad técnica, y ella no había tenido experiencia previa en asuntos similares. Fue por eso que hasta muy avanzada la campaña, siguió llevando a cabo reuniones con expertos en ordenamiento territorial, movilidad, servicios públicos y otros asuntos relevantes, para ir precisando los contenidos de lo que sería un proyecto de asociatividad regional.

Si bien el trabajo con expertos fue más intenso para el tema de asociatividad regional, para los demás, y para otros que surgían de la coyuntura, ese tipo de actividades fue fundamental. Convocar a la academia, al sector privado, a exfuncionarios, a organizaciones de la sociedad civil y a otro tipo de actores, fue trascendental para poder comprender la complejidad de los temas, y evaluar las potencialidades del Congreso para resolver temas puntuales. Este elemento fue un primer aprendizaje en términos del reconocimiento de la generosidad de los distintos sectores para compartir su conocimiento y experiencia, y también marcó el estilo de trabajo congresional, una vez electa la Representante. Por ejemplo, como resultado de las reuniones de campaña, Goebertus conoció expertos en distintos temas que, una vez electa, fueron claves para conformar la Junta Asesora Externa —como se mostrará con posterioridad —, así como para solicitar conceptos y entender asuntos complejos que se abordaban en los proyectos de ley, no solo de su autoría, sino también de los discutidos en las comisiones y la plenaria.

Como se puede ver, la agenda que determinó las prioridades del trabajo de Goebertus y su equipo en el Congreso, corresponde totalmente al programa que le propuso a la ciudadanía que llevaría al Congreso. De tal forma, dicha agenda combina el compromiso personal, la participación en un proyecto político colectivo, la necesidad de representar las necesidades de la circunscripción territorial por la cual es electa, y el apoyo de expertos para abordar con rigurosidad cada tema. Como se mostrará más adelante, la composición de la UTL cuenta con perfiles profesionales y con

una distribución de trabajo que responde al proyecto de lograr que esa agenda se cumpla. No obstante, al igual que como ocurrió durante la campaña, emergieron temas que van más allá de ese núcleo temático; por ello, la conformación del equipo también atendió a la necesidad de encontrar un balance entre experticia en los tres temas de la agenda, y flexibilidad en los perfiles de los asesores.

4. La organización de una Unidad de Trabajo Legislativo

En esta sección se presentará la forma como Juanita Goebertus decidió organizar su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL). Esto resulta relevante pues el grado de discrecionalidad de los congresistas es amplio; en consecuencia, los criterios para decidir son variados. En el caso de Goebertus, como se mostrará, se combinaron criterios de confianza personal, de experticia para el desarrollo de la agenda temática, y de perfiles necesarios para el cumplimiento de las funciones congresionales, en un sentido más amplio. En lo que sigue, se presentará en primer lugar la forma como Goebertus organizó y distribuyó las funciones de su equipo. Posteriormente, se hará referencia a los procesos de selección y vinculación de sus asesores. Por último, se presentará la figura de la *Junta Asesora Externa*, como un órgano que no es común en el trabajo legislativo, pero que sirvió como apoyo experto y estratégico.

4.1 Organización del equipo y distribución de funciones

Al igual que la agenda temática, la estructura del equipo de un congresista define el alcance de su trabajo. Asimismo, la posibilidad de desempeñarse en múltiples frentes también está dada por el tipo de Unidad de Trabajo Legislativo que lo acompaña, pues aquello le imprime un enfoque particular a su trabajo. El único parámetro con el que cuenta el nuevo congresista es el presupuesto y el número máximo de asesores; por tanto, no hay una estructura definida previamente, por la que el congresista determine el tamaño de su equipo, y los perfiles que incorporará a él[25]. De tal modo, la organización y la estructura de la UTL, además de permitirle al congresista desempeñar sus funciones, dejan ver cómo se llevan a cabo las tareas, así como su nivel de rigurosidad. De igual

[25] Como se indicó en sección previa, los únicos límites son el número máximo de asesores permitido (10 para cada congresista), y el tope de salarios mensuales a asignar (50 smlmv para cada UTL). En relación con los perfiles, la Resolución Nº 1095 de 2010 establece los requisitos de educación, más no precisa los ámbitos de formación, y la experiencia requerida, que en ningún caso supera los 5 años.

forma, estas también evidencian otros aspectos importantes, como el lugar que se le da a lo técnico en las políticas, y la transparencia en el ejercicio de una función pública.

En la conformación de su equipo, Juanita Goebertus tuvo en cuenta las buenas prácticas de otras UTL[26], y la incorporación de profesionales con perfiles principalmente técnicos. A partir de eso, conformó un equipo de ocho personas que posteriormente se robusteció, como se pasará a ver más adelante.

En principio, Goebertus decidió que tendría una coordinadora de la UTL, un equipo de comunicaciones, una coordinadora jurídica, una asesora de política económica y social, un asesor de temas urbanos y ambientales, un coordinador de relacionamiento, y un secretario privado. Pese a no haber un manual institucional de funciones, por la flexibilidad con la que cuentan los congresistas para conformar sus equipos, Goebertus y la coordinadora crearon uno con el fin de dar claridad a los roles de cada asesor (ver anexo 1)[27].

Respecto a los criterios previamente expuestos, la decisión de crear cada rol al interior de la UTL, tuvo en cuenta las siguientes consideraciones[28]:

- La coordinación se vio como una buena práctica para ordenar y supervisar el trabajo, y para comunicar al equipo con la Congresista.
- Los roles de coordinadora jurídica, asesora de política económica y social, y la secretaría privada, atendieron a la necesidad de suplir demandas permanentes del Congreso. Por ejemplo, se alude al amplio número de iniciativas económicas, la revisión de legalidad y constitucionalidad de las actuaciones de la Congresista y del equipo, y la respuesta a requerimientos administrativos, como la gestión de la correspondencia.
- El cargo de asesor de asuntos urbanos y ambientales surgió a partir del reconocimiento de que Goebertus había priorizado en su agenda la integración regional entre Bogotá y los municipios aledaños de Cundinamarca.

[26] Principalmente las experiencias de Claudia López, Angélica Lozano y Juan Manuel Galán.
[27] Goebertus decidió vincular a todo su equipo mediante contrato laboral por dos razones: mejores garantías laborales y disponibilidad de tiempo completo.
[28] Además de las especialidades temáticas, los miembros del equipo son profesionales en diversas disciplinas, y la mayoría cuenta con estudios de posgrado. La información está disponible en: https://www.juanitaenelcongreso.com/conoce-nuestro-equipo

- El equipo de comunicaciones tuvo como fundamento las apuestas por el posicionamiento de Goebertus como un referente en los temas de implementación del Acuerdo de Paz, y la transparencia hacia la ciudadanía en las labores del Congreso y de la Congresista, como una manera de fortalecer la confianza ciudadana.
- El coordinador de relacionamiento respondió a la necesidad de tener un canal de interacción con la ciudadanía, y con el Partido Alianza Verde.

Dada la experiencia de Juanita Goebertus a propósito del Acuerdo, así como la de la coordinadora de la UTL y la coordinadora jurídica —quienes también trabajaron en el Proceso de Paz desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz—, en el equipo base no fue incorporado un asesor para ese tema específico. Por su parte, en relación con los temas anticorrupción, que se desarrollaron principalmente por medio de los proyectos de ley que surgieron luego de la Consulta Anticorrupción, la responsabilidad se dividió entre varios asesores, dada la diversidad de temas que tocaban esas iniciativas, pese al hilo conductor de lucha contra la corrupción que los unía a todos.

Cabe señalar que la experiencia de las personas seleccionadas era principalmente técnica, y se enfocaba en el sector público, tanto en entidades del orden nacional, como territorial. Solo la coordinadora de comunicaciones tenía experiencia previa en el Congreso, y ninguno de los miembros del equipo era militante o había militado en un partido político. Adicionalmente, todos los miembros contaban con títulos profesionales, y algunos de ellos con títulos de posgrado. Al finalizar el periodo para el cual fue electa la Representante, la mayoría de los asesores del equipo base y del equipo de apoyo a la Comisión de Paz —que se presentará más adelante—, había terminado o se encontraba cursando algún programa de posgrado.

Respecto a los roles iniciales, algunos se ajustaron en la marcha, producto de las demandas del Congreso y las necesidades del equipo. En primer lugar, el cargo de secretario privado se modificó por uno de asistente administrativo, pues, además de apoyar y acompañar permanentemente a la Congresista, se requería un apoyo para todo el equipo de cara al funcionamiento del Congreso. Asimismo, para el rol de asesor de relacionamiento, se ajustaron sus funciones, y se puso a su cargo la coordinación del proyecto *Del Capitolio al Territorio*, lo cual se adicionó a la interacción más directa con la sociedad civil y el partido.

4.2 Procesos de selección y vinculación

Los procedimientos para el reclutamiento fueron diversos. Por una parte, la coordinadora de la UTL y la coordinadora jurídica eran personas con las que Goebertus había trabajado previamente en el Ejecutivo. En tanto, las dos personas del equipo de comunicaciones, el secretario privado y el coordinador de relacionamiento, trabajaron en su campaña al Congreso, y los asesores de temas urbanos y ambientales, y de política económica y social, fueron seleccionados con base en una convocatoria cerrada a partir de la recolección de hojas de vida sugeridas por expertos en esos temas. Otros procesos de selección posteriores, para el relevo de asesores que dejaron sus cargos, se dieron por convocatoria pública, para el cargo de asistente administrativo; por convocatoria cerrada, para el rol de asesora de política económica y social; y por vinculación de personas que se habían desempeñado como voluntarios, para la coordinación jurídica y de relacionamiento.

Para Goebertus, la reelección nunca fue un propósito a tener en cuenta para desempeñar sus funciones. Lo anterior, sumado a la prohibición legal de que los miembros de la UTL, como funcionarios públicos, participen en política[29], llevó a que dentro de la estructura del equipo, a diferencia de lo que puede ocurrir con otras UTL, no hubiera ningún asesor encargado de consolidar estructuras político-electorales. Esta decisión, como se verá en la siguiente sección, impactó tanto la organización, como la manera de llevar a cabo el trabajo en el Congreso.

Adicional al equipo de base, dadas las prioridades temáticas de Goebertus, el volumen de trabajo de la UTL y el reconocimiento de la importancia de ofrecer a estudiantes universitarios oportunidades de adquirir experiencia, se constituyó el equipo de apoyo a la Comisión de Paz, y se vincularon semestralmente grupos de voluntarios. Ambos escenarios se ajustaron conforme iba siendo más claro el tipo de trabajo que ellos podrían desempeñar y, al igual que el equipo de base de la UTL, fueron fundamentales para el trabajo de la Congresista.

En primer lugar, el equipo de apoyo a la Comisión de Paz centró las tareas en torno al elemento principal de la agenda temática de Goebertus: el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Tal aspecto se puso en marcha gracias al apoyo de ciertos organismos de cooperación internacional, principalmente Naciones Unidas, y desempeñó dos tipos de funciones, principalmente: la producción de informes temáticos y legislativos sobre la implementación del

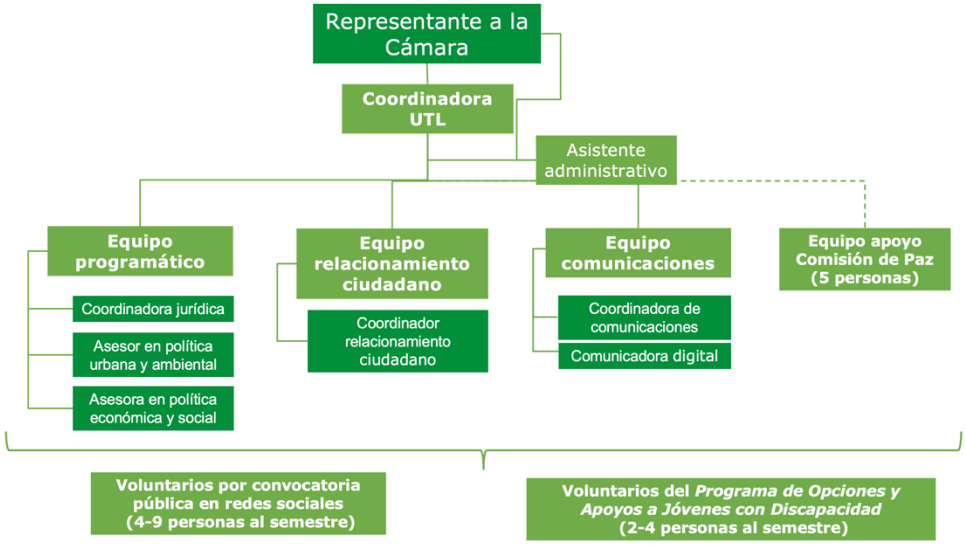
[29] Al respecto, ver el Concepto 153.941 del 20 de abril del 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública, disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164408

AP; y el desarrollo del proyecto *Del Capitolio al Territorio*. Este equipo estuvo conformado por personas que previamente se desempeñaron como voluntarios, y fue coordinado por Goebertus, en virtud de su rol como Copresidenta de dicha Comisión.

Por su parte, la vinculación semestral de voluntarios[30] se implementó como un aprendizaje de otras UTL. Cada periodo legislativo, se abrió una convocatoria pública que se difundió a través de redes sociales, para estudiantes de los últimos semestres de distintas carreras. Durante el semestre, cada asesor o equipo se encargaba de seleccionar y coordinar la labor de un voluntario. A partir de la segunda convocatoria, Goebertus apoyó a los voluntarios con un estipendio que correspondía a un auxilio de transporte, para que se movilizaran al Congreso. Durante la cuarentena por el covid-19, además de poder vincular a personas en municipios distintos a Bogotá, el estipendio consistió en un auxilio de conectividad para poder desempeñar sus funciones de forma virtual. Esta iniciativa se complementó con la vinculación como voluntarios de personas que hacen parte del programa *Opciones y apoyos para la transición a la vida adulta de jóvenes con discapacidad* (OAT) de la Universidad del Rosario y la Corporación Transiciones Crecer. De tal modo, la vinculación de los voluntarios de OAT respondió al criterio de promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad.

[30] El total de postulaciones recibidas entre 2018-II y 2022-I (salvo en 2021-I, que no hubo convocatoria) fueron 785. De estas, fueron seleccionadas 49 personas y, de ellas, 8 entraron a formar parte del equipo de apoyo a la Comisión de Paz, y 2, a reemplazar a asesores que dejaron sus cargos.

Figura 1. Organigrama de la UTL



Fuente: equipo de Juanita Goebertus

4.3 Junta Asesora Externa

Adicional a la estructura interna y de apoyo a la Comisión de Paz, Goebertus y su UTL contaron con una *Junta Asesora Externa*[31], ad honorem, conformada por académicos y expertos en temas relevantes de política pública. Desde la experticia de cada miembro, este grupo asesoró a la Congresista y al equipo en la priorización de temas, en la comprensión de proyectos de su ámbito de conocimiento y en la respuesta a asuntos coyunturales. Asimismo, sirvió de puente con otros expertos, para responder a temas de la agenda legislativa o de control político, e hizo una retroalimentación de la labor del equipo dos veces al año. Es importante enfatizar en que la Junta estaba conformada por expertos en desarrollo sostenible, educación, política social, justicia, salud, política económica, desarrollo rural y planeación urbana.

De tal manera, Goebertus consolidó un equipo robusto que, además de apoyar las labores legislativas y de debates de control político, le permitió realizar actividades en distintos frentes que no suelen ser comunes para los congresistas, como la producción de informes de seguimiento a las labores del Ejecutivo. Asimismo, si bien en las funciones específicas de algunos cargos hubo ajustes, la estructura general y la división del trabajo se mantuvieron, y le dieron una identidad

[31] La junta estaba conformada por Isabel Segovia, Isabel Cavelier, Patricia Acosta, Ángela Penagos, Tatiana Andia, Leopoldo Fergusson, Andrés García, Roberto Angulo, Mauricio Velásquez, Esteban Hoyos, y Juan David Gutierrez.

concreta a su trabajo como congresista, en términos de posicionamiento del conocimiento técnico y de trabajo permanente, enmarcado todo ello en una agenda definida desde la campaña electoral.

5. Procesos de una Unidad de Trabajo Legislativo

En relación con su quehacer, un congresista puede enfocarse únicamente en participar en el trámite legislativo. En otras palabras, el congresista ni siquiera está obligado a presentar e impulsar proyectos propios. O, por el contrario, puede tener una agenda más robusta, que implique actividades desarrolladas en el marco de las competencias legislativas y de control político —como la participación en comisiones legales y accidentales—, y externas, de relacionamiento con la ciudadanía. En ese sentido, respecto a cómo hacerlo, también hay múltiples aproximaciones que dependen, en gran medida, de la organización del equipo y de la agenda que quiere impulsar el congresista. En suma, así como hay un alto grado de discrecionalidad del congresista para organizar los equipos de trabajo, lo mismo ocurre para decidir qué hacer y cómo hacerlo.

En el caso de Goebertus, el equipo que conformó, además de permitirle trabajar en los temas de su agenda temática, logró contar con un balance de disciplinas y experiencia, para atender las exigencias del Congreso más allá del impulso de sus propias iniciativas. De tal modo, para poder cumplir con las funciones de congresista, Goebertus tuvo que acompasar los proyectos propios con las demás tareas congresionales. Para eso, tuvo que priorizar y focalizar los esfuerzos, simplificar los procedimientos y construir redes de apoyo con expertos u otras UTL, para facilitar las labores ante temas complejos que no son de experticia del equipo. Simultáneamente, construyó una aproximación estratégica, con los fines de agenciar temas de interés en proyectos de otros congresistas, o frenar iniciativas que consideraba problemáticas (*micos*). En ese sentido, para llevar a cabo todas esas actividades, los miembros del equipo y la Congresista enfrentaron un aprendizaje constante y una adaptación permanente a los contextos y demandas propias de los diferentes períodos legislativos.

Con el fin de ilustrar la manera como Juanita Goebertus y su equipo decidieron ejecutar los procesos propios de su trabajo en el Congreso —distintos a sus iniciativas propias, o donde tuvieron mayor participación—, en primera medida esta sección aborda las bases requeridas para llevar a cabo el trabajo de la UTL; bases que fueron acordadas por el equipo y Goebertus, y que se denominaron *La visión del legado* y *El decálogo de principios*. Estos aspectos reflejaron cómo

ellos entendieron su ejercicio como funcionarios del Congreso, y lo que esperaban lograr entre 2018 y 2022. Posteriormente, se hará referencia a la planeación, cómo se llevaba a cabo, y los aprendizajes de esa actividad. A continuación, se presentarán los procesos que ocurrían semanalmente, a saber: la revisión de la agenda legislativa, la redacción de ponencias y la preparación para la participación en eventos públicos. Por último, se hará referencia a espacios particulares en los que Juanita Goebertus participó, pues requerían un trabajo específico de acuerdo con el propósito de cada uno de ellos: las comisiones legales y accidentales, y el Consejo Superior de Política Criminal. En tanto, el desarrollo de iniciativas propias, como las ponencias, los proyectos de ley, los litigios y el control político, se presentarán con más detalle en la sección 6.

Cabe reiterar que para llevar a cabo todas las actividades alrededor de las funciones de Juanita Goebertus, ella y su equipo de asesores acordaron dicha *visión del legado* que esperaron construir, y un *decálogo de principios* (anexo 3), con el fin de orientar el trabajo durante su periodo como congresista. Dentro de la *visión del legado* se destacan, entre otros aspectos, la defensa del Proceso de Paz, y la promoción de su implementación; la consolidación de una bancada por Bogotá, y la contribución a la relegitimación de la política y el Congreso. Por su parte, dentro de los *principios* se encuentran la excelencia, la rigurosidad y el apoyo en la evidencia para realizar las tareas; el servicio a la ciudadanía, y la solidaridad en el trabajo en equipo.

La visión y los principios reflejaron una manera de ver la función pública, y de asumir el rol de congresista, al igual que su alcance. En ese sentido, la adopción por parte de Goebertus y de su equipo de dichos elementos, reflejó una perspectiva compartida sobre cómo desempeñar los cargos de congresista y de asesores. A su vez, estos irradiaron las labores cotidianas, y dieron forma a la identidad de Juanita Goebertus como congresista. Asimismo, permitieron generar una dinámica de trabajo, y la identidad colectiva de un equipo nuevo, sin experiencia en el Legislativo, pero que coincidía en actuar y ejercer sus cargos como servidores públicos, en concordancia con la *visión* y los *principios* acordados.

Contar con estos elementos como puntos de partida, les permitió a la Congresista y a sus asesores dirigir su trabajo —con fundamento en los *principios* ya señalados— hacia la construcción del legado, sin incorporar otro tipo de criterios, como la reelección. Seguir los principios también les permitió tomar decisiones concretas sobre el trabajo. Por ejemplo, pese a la experticia temática y funcional de tal o cual asesor, el principio de trabajo solidario siempre estuvo

presente al momento de reorganizar las responsabilidades en función de algún propósito. Tal fue el caso en la revisión del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, que implicó barajar las prioridades del equipo, para poder dirigir la mayor cantidad de esfuerzo hacia el éxito de las iniciativas de modificación de tal proyecto.

En ese momento inicial, se definió la participación de Goebertus en la Comisión Primera, la Comisión de Paz y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Estas decisiones obedecieron a criterios diferentes. Por una parte, su pertenencia en la Comisión Primera se dio por la decisión que tomó en virtud de sus intereses y experiencia profesional[32], pues en esta se tratan los temas relacionados con reformas constitucionales, justicia, derechos humanos, entre otros de gran relevancia nacional (ver sección 1). En tanto, la decisión respecto a la Comisión de Paz obedeció a su interés programático principal, la implementación del Acuerdo de Paz. Y, por último, su participación en la Comisión de Ética fue una decisión producto del interés de participar en una comisión legal, y de la percepción de que en ese espacio se podrían promover iniciativas relevantes en contra de la corrupción. Posteriormente, Goebertus integró otras comisiones accidentales, como la de la situación de Venezuela y la del seguimiento al Plan Nacional de Vacunación, y fue delegada por la Comisión Primera en el Consejo Superior de Política Criminal. Más adelante, se presentarán las reflexiones a propósito del trabajo en estos órganos.

Como parte del proceso de sentar las bases requeridas para emprender su trabajo en el Congreso —además de acordar la *visión del legado* y los *principios*, así como de definir las comisiones de las cuales iban a hacer parte—, Juanita Goebertus y la coordinadora de la UTL adoptaron algunas medidas para llevar a cabo las tareas, a partir de reuniones que habían sostenido con equipos de otros congresistas, y de lo que consideraban más pertinente para los propósitos que perseguían, tanto temáticos como relacionados con el ejercicio de la función pública. Por ejemplo, que la revisión de la agenda legislativa se haría a partir de la experticia o la afinidad temática, en lugar de encargarle ese trabajo a una única persona, como ocurre en otros equipos. Este periodo de organización fue crucial y desafiante, porque simultáneamente ocurrían dos procesos: establecer la manera de realizar el trabajo, y aprender a hacerlo, pues solamente la coordinadora de comunicaciones tenía experiencia previa en el Congreso.

[32] Al interior del Partido, la decisión sobre la comisión de la cual hacer parte está dada por el número de votos obtenidos. Así, quienes tienen una mayor votación, tienen la oportunidad de elegir primero en qué comisión quieren estar.

El aprendizaje[33] y las adaptaciones fueron constantes, y se dieron sobre la marcha. No obstante, pese a los múltiples ajustes que se hicieron en el camino, haber establecido con claridad una agenda temática, un manual de funciones, una *visión del legado* y unos *principios orientadores*, permitió mantener un equipo alineado a unos fines compartidos, una manera de trabajar guiada por el compromiso y la rigurosidad, y una capacidad de respuesta rápida a los desafíos que se presentaban. A continuación, se presentan los procesos que llevaba a cabo el equipo, y algunas reflexiones sobre el aprendizaje, en particular, respecto a la manera de ejecutarlos. Al final de esta sección, se ofrecen algunas valoraciones sobre el trabajo en las comisiones.

5.1 Planeación

El trabajo en el Congreso debe tener en cuenta dos temporalidades que ocurren simultáneamente: la semanal —en virtud de las sesiones de las comisiones constitucionales y de las plenarias—, y la semestral —acorde con la manera como están divididos los cuatro años de periodo, a saber, anual (legislatura) y semestral (periodo legislativo)— (ver sección 1). Esta división temporal les implicó a Goebertus y a su UTL un esfuerzo de planeación acorde con cada temporalidad: semanal y semestral. A su vez, cada temporalidad implicaba una planeación distinta: la semestral era de orden estratégico y a mediano plazo, y se hacía en dos momentos, uno con apoyo de la Junta Asesora, y otro en una jornada de un día con todo el equipo; y la semanal era de orden operativo, de modo que en ella se organizaba el trabajo, en una reunión entre Goebertus y su equipo. La articulación de estos niveles de planeación permitía no perder de vista los propósitos más amplios y, simultáneamente, responder a las demandas cotidianas del trabajo en el Congreso.

a) Planeación semestral

El ejercicio adelantado con apoyo de la Junta Asesora tenía como propósito identificar temas importantes de la experticia de sus miembros, que pudieran agenciarse desde el Congreso, y cualificar la postura de la Congresista sobre ellos: por ejemplo, hacer un debate legislativo, o preparar discusiones en el marco del trámite de proyectos de ley, como la Ley de Presupuesto o las reformas tributarias. Asimismo, también se buscaba una retroalimentación de las prioridades

[33] En este momento fue fundamental el apoyo que recibieron de los funcionarios de la Comisión Primera de la Cámara, quienes ofrecieron un taller de capacitación en el procedimiento legislativo, y siempre estuvieron dispuestos a resolver cualquier pregunta y a apoyar todas las tareas relacionadas con la Comisión, con mucha rigurosidad y eficiencia.

para el semestre siguiente, y del trabajo en el periodo legislativo anterior, con el fin de identificar falencias, puntos a mejorar y aspectos que habían sido óptimos, para replicarlos. Este ámbito permitió tener una mirada externa, a la vez más amplia, sobre el trabajo del equipo, y sobre asuntos que podrían ser importantes al interior del Congreso, o que podrían posicionarse en la discusión pública.

De tal forma, el trabajo de planeación semestral tuvo como propósito al interior del equipo organizar el trabajo; sin embargo, rápidamente se evidenciaron las dificultades para planear con respecto al periodo legislativo anterior, porque cada semestre en el Congreso es distinto. Así, este ejercicio pasó de ser una planeación estricta, a una actividad de anticipación de lo que podría llegar a suceder, y de los temas que podrían ser desarrollados mediante diversas iniciativas, como proyectos nuevos, proyectos en curso o debates de control político[34]. Al reconocer la variabilidad de cada periodo legislativo, la coordinadora de la UTL informó que se pudo incorporar la flexibilidad como un criterio importante dentro de la planeación, para construir el camino hacia el éxito de las iniciativas propias. Así, a pesar de no poder prever con certeza el escenario en cada semestre, la planeación de otras actividades que dependían menos de la coyuntura —como las relacionadas con el proyecto *Del Capitolio al Territorio* y con el trámite de iniciativas en curso—, se mantuvo, pues permitía organizar un plan de trabajo, y la ruta crítica para cada producto durante el semestre.

b) Planeación semanal

La planeación semanal consistió en organizar el trabajo para las sesiones legislativas que ocurrían cada semana, y la agenda de participación en diversos espacios de la Congresista; asimismo, involucró tomar decisiones sobre otros aspectos relacionados con tareas sobre comunicaciones, como solicitudes ciudadanas, entre otras. Estas reuniones, además, permitían priorizar el trabajo en virtud de los aspectos en los cuales la Congresista tendría mayor participación, y hacer seguimiento a las iniciativas en curso, para evaluar si algo necesitaba mayor impulso, y en qué sentido aquello podía darse. Por ejemplo, se revisaban las ponencias que se le habían asignado a

[34] Un ejemplo de esto fue la planeación que se hizo para llevar a cabo un debate de control político sobre seguridad territorial en la Comisión Primera. Durante ese periodo legislativo, ocurrió el bombardeo por parte del Ejército a un campamento de grupos armados en Caquetá, en el que murieron varios menores: acción que condujo a proponer la moción de censura contra el ministro de Defensa de ese entonces, Guillermo Botero. Se observó que adelantar un debate de control político a la cartera de Defensa en esa coyuntura no iba a ser fructífero, pues el ministro estaría concentrado en defenderse del escándalo, y en protegerse de la moción de censura.

la Congresista, con el fin de definir una postura (positiva, negativa o alternativa), plantear la estructura argumentativa y, de ser el caso por la complejidad o importancia del proyecto o del debate, buscar académicos o expertos, o proponer la realización de una audiencia pública. Mantener estas reuniones de manera periódica, a juicio de la Congresista "nos permiti[ó] estructurar mejor el trabajo de la UTL y perder menos tiempo" (Goebertus, comunicación personal, 2022). No obstante, algunas circunstancias, como los momentos electorales, impactaron la agenda de la Congresista y la posibilidad de llevar a cabo estas reuniones, pues los tiempos internos del Congreso también cambiaban[35].

A pesar de la variabilidad de cada periodo legislativo por elecciones o coyunturas de otro tipo, el ejercicio de planeación les sirvió a los actores como una medida para evaluar el trabajo y hacer ajustes y adaptaciones. De tal forma, al discutir la priorización de temas, se modificó la manera de revisar los proyectos de ley. Se pasó de hacer una ficha muy detallada para cada uno (Anexo 2), a un resumen de cada uno, donde se indicaban los aspectos preocupantes, y el concepto de apoyar o no: únicamente se hacía un análisis exhaustivo de aquellos proyectos de especial interés, o que generaban preocupación. Asimismo, se empezó a poner en práctica la idea de apoyarse más en expertos y en otros equipos, como parte de la estrategia de priorización, con base en el entendido de que para poder hacer un trabajo riguroso, se requiere tener todo el apoyo posible de personas que ya conocen los temas, y no se aproximan a los proyectos de cero.

c) Los procesos cotidianos

La labor en el Congreso combina la preparación y el impulso de las iniciativas propias del congresista y, entre otras actividades, la cotidianidad legislativa y de control político. En este apartado se presentarán los procesos permanentes y diarios de trabajo de Goebertus y su equipo.

De acuerdo con lo informado por la Congresista y la coordinadora de la UTL, estos procesos son el trabajo legislativo, la atención a la ciudadanía, la preparación para la participación en debates y eventos públicos, y los requerimientos administrativos. Cada tarea tenía niveles de

[35] "En elecciones, y si es en mi caso, ni me imagino lo que supone en otros escenarios de mayor vinculación electoral, supone una desconexión mayor del congresista del trabajo congresional. **Menos posibilidad de hacer las reuniones de temas legislativos y de control político internas del equipo, suponía ausencia mía de muchas de las reuniones de equipo, porque yo tenía que estar en temas de campaña** [...]. Supone también desde un punto de vista de Congreso, menos sesiones, el Congreso sesiona menos, en lo que sesiona es sobre temas menos importantes [...]. **Entonces, si uno está en otras cosas, muchos procesos se retrasan o se frenan, porque el congresista no está pudiendo atender ese tema en un caso en particular"** (Goebertus, J. & Varela, C. Comunicación personal, 18 de marzo de 2022).

intensidad distintos que dependían del rol asumido por Goebertus, y de la complejidad de cada tema.

5.2 El trabajo legislativo

El trabajo legislativo, entendido como el relacionado con las sesiones de la Comisión Primera y de la Plenaria, consistía en la revisión de proyectos para su discusión y votación, y, en los casos en que aplicara, la elaboración de proposiciones; la preparación de ponencias; la preparación de intervenciones en proyectos en coautoría, y la autoría de proyectos. Se hará referencia a los tres primeros, pues el último se abordará en la sección siguiente.

a) Revisión de proyectos de ley

En el equipo de Goebertus, a diferencia de lo que ocurre en otras UTL, todos los asesores temáticos estaban encargados de la agenda legislativa. La distribución de proyectos se hacía de acuerdo con la experticia y la afinidad temática. Por ejemplo, los proyectos sobre justicia los revisaba la coordinadora jurídica; y los de pensiones, la asesora para temas económicos, entre otros. De tal forma, los asesores recibían el número del proyecto que debían revisar: trabajo que consistía en leer la ponencia, ejecutar la exposición de motivos y hacer una pequeña investigación para saber más sobre la iniciativa, en caso de que no fuera un tema de experticia. También, si era un tema completamente desconocido, se acudía al apoyo de algún experto, generalmente sugerido por Goebertus, con el fin de comprender el asunto, y evaluar si lo que proponía el proyecto era correcto y debía apoyarse o no. Todo el trabajo de revisión hecho por los asesores era sistematizado por la coordinadora de la UTL en una matriz de Excel, a la que adjuntaba los documentos de las ponencias, las proposiciones o constancias[36] que el equipo sugería presentar y, de ser procedente, las declaraciones de impedimentos para ser sometidas a votación.

En un principio, todas las actividades relacionadas con el trabajo legislativo se asumieron con la misma intensidad; sin embargo, la carga de trabajo impuso la necesidad de priorizar y construir rutas de acción distintas, dependiendo del tipo de actividad. Así, la revisión de proyectos para cada sesión en la Comisión Primera y en la Plenaria, pasó de ser exhaustiva y de darse mediante la elaboración de fichas de revisión de proyectos (anexo 2), a ser diferenciada a partir de

[36] Las constancias son declaraciones que presentan los congresistas en las que manifiestan su posición sobre algún asunto o consideraciones particulares sobre los proyectos, que no son sometidas a votación.

su importancia, complejidad e interés en cada proyecto de ley. Asimismo, la revisión de aquellas iniciativas sencillas, o sobre las que la posición era clara, era menos exhaustiva y consistía en un resumen en el que se encontraban la posición a favor o en contra, las principales razones para ello, los elementos a tener en cuenta y cuándo procedía, y las propuestas de modificación a ser presentadas mediante proposición. Por el contrario, la revisión de otros proyectos de mayor complejidad o importancia para la agenda temática de la Congresista, se abordó desde la revisión exhaustiva —con el formato de la ficha de revisión— y el apoyo de expertos.

Para poder llegar a ese ejercicio de simplificación y síntesis, el proceso de aprendizaje dado a partir del modelo más exhaustivo fue fundamental, pues incorporó una metodología de revisión ejecutada por los asesores; una de organización de la información llevada a cabo por la coordinadora de la UTL, y otra de estudio y revisión, implementada por la Congresista. En ese sentido, en lugar de representar una reducción en la rigurosidad del trabajo legislativo, la priorización implicó la posibilidad de dedicar más tiempo y esfuerzo a aquellos temas y acciones más cercanos a la agenda de la Congresista, o que requerían mayor visibilidad pública, por sus implicaciones. Esto también fue posible al identificar que cierto tipo de proyectos, como las leyes de patrimonio y de estampillas universitarias, ocupan gran parte de la agenda, y su revisión se hizo mecánica[37].

b) Revisión y trámite de iniciativas especiales

Hubo dos iniciativas que representaron un trabajo distinto de revisión y participación en el trámite legislativo ejecutado por parte del equipo y de Juanita Goebertus: la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN). La particularidad de estas radicó en el alcance de sus efectos, en la complejidad de los temas que trataron, y en el tamaño de los proyectos. De tal modo, a diferencia de otros proyectos, estos demandaron una revisión a profundidad, y un trabajo de incidencia ideado para lograr incluir o modificar disposiciones de acuerdo con los propósitos que se perseguían, pues ambos contaron con la particularidad de ser de iniciativas legislativas del Gobierno. Por ello, fue fundamental priorizar y focalizar los esfuerzos, con el fin de ser más efectivos en temas claves relacionados con la agenda temática, en lugar de dispersar esfuerzos tratando de abarcarlo todo. Con ese objetivo, fue necesario tener claras las

[37] Frente a estos proyectos se estableció el mismo tipo de mensajes, pues el contenido no era muy distinto entre proyectos. En particular, en el caso de las leyes de patrimonio, siempre se presentó una constancia que indicaba que debía respetarse la política de patrimonio establecida desde el Ministerio de Cultura, y que fueran proyectos que siempre se votaron en contra.

metas, para así identificar a los actores ante los que se incidió, y con quienes aliarse para impulsar las iniciativas.

Ley del Plan Nacional de Desarrollo

Este proyecto se tramitó entre finales del 2018 y principios del 2019, pues tiene un tiempo determinado por la ley para ser discutido y aprobado[38]. Si bien la discusión en el Congreso ocurrió en el primer semestre de 2019, el equipo, liderado por la asesora de política económica y social, empezó desde el año anterior la revisión de las bases del PND, con el fin de identificar temas claves. Este trabajo permitió anticiparse a aspectos importantes, en particular, relacionados con la agenda temática de la Congresista, para poder reunirse con funcionarios técnicos del Gobierno, y presentarles las inquietudes y sugerencias de ajustes.

Una vez el proyecto articulado se presentó al Congreso, la asesora de política económica y social y la coordinadora de la UTL organizaron su revisión, en la cual participaron los demás asesores, dado el tamaño de la propuesta. Para el trámite de esta iniciativa, al haber avanzado en la revisión de sus bases, en su articulación y en la formulación de propuestas, se adelantó un trabajo de socialización con otros congresistas, para buscar apoyos en la presentación y votación de las proposiciones. En este caso, sin embargo, la aprobación de estas para modificar las metas del Plan, dependía del aval del Gobierno; en consecuencia, el trabajo previo con funcionarios del Departamento Nacional de Planeación fue crítico. Como resultado de este trabajo, se logró, entre otras cosas, la aprobación de la creación de un *trazador presupuestal para la paz* (Art. 222) para identificar las partidas presupuestales destinadas a la implementación del Acuerdo de Paz; la creación de una hoja de ruta única para implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (art. 281); y medidas para proteger la reincorporación de excombatientes (art. 284).

Ley de Presupuesto General de la Nación

La Ley anual del PGN se tramita en el segundo semestre del año, para definir el presupuesto del año siguiente. Al igual que la Ley del PND, la revisión del PGN era liderada por la asesora de política económica y social, con apoyo del resto del equipo. Este esfuerzo se enfocó, principal pero no

[38] El tema está regulado en la Ley 52 de 1994.

exclusivamente, en hacer seguimiento a los recursos de inversión y funcionamiento para la implementación del Acuerdo de Paz.

A partir de las metas del PND, y de los elementos que fueron incluidos en su articulado, año a año se analizó cómo estaba planteada la destinación presupuestal en ese sentido, en particular con respecto a la priorización que, en el criterio de Goebertus y su equipo, debía haber respecto de los municipios más afectados por la guerra y la pobreza. Los focos tenían que ver con la inversión para la reducción de la pobreza, la construcción de infraestructura, el acceso a vivienda en zonas rurales, el acceso a la justicia, la reincorporación, la formalización de tierras, la reparación a las víctimas y la productividad. El propósito año a año, además de consistir en destinar más recursos para el avance de las medidas relacionadas con esos temas, era lograr diversificar las fuentes de financiación para cumplir las metas.

c) Ponencias

Para el trámite de proyectos de ley, las Mesas Directivas de las comisiones constitucionales designan a algún miembro, o grupo de ellos, como ponentes. En ese escenario, las ponencias son documentos que argumentan a favor o en contra de un proyecto de ley y, con base en esa posición, le proponen a la comisión o a la plenaria el archivo o la discusión de la iniciativa. En pocos casos se designa un único ponente; generalmente, un colectivo de congresistas de distintos partidos es nombrado en esa posición, y alguno de ellos es escogido como coordinador ponente.

Goebertus fue designada ponente en múltiples oportunidades, y gracias a la organización del trabajo al interior del equipo, y al hecho de haber claridad en torno de la posición de la Congresista, era posible llevar a los espacios colectivos propuestas claras de modificación a un proyecto determinado, y una postura en relación con el apoyo o el rechazo a una iniciativa legislativa. Sin embargo, como se ha señalado, algunos temas demandaban una aproximación distinta, porque ni el equipo ni la Congresista tenían experticia en ellos: por ejemplo, poner en conocimiento de los otros equipos la información que recolectaban de expertos, o someter a discusión la idea de llevar a cabo una audiencia pública para escuchar a la sociedad civil y a la academia.

De tal modo, el trabajo en las ponencias es similar al de revisión de proyectos, en términos de la lectura del proyecto y la investigación para comprender el tema. Sin embargo, es una

actividad más demandante, pues se debe elaborar un informe de ponencia que incluye los argumentos a favor o en contra de esta, y la proposición de archivo o de dar trámite a la iniciativa. En ese segundo escenario, se postulan los cambios propuestos —de haberlos, no es necesario que modifiquen el proyecto—, y el texto que se someterá a discusión y votación. Además de estos elementos de trabajo de orden más técnico, esto implica coordinarse con los equipos de los demás ponentes, y negociar los ajustes propuestos, para lograr una ponencia mayoritaria. Este proceso ocurre primordialmente cuando el congresista es designado coordinador ponente, o cuando quiere hacer una ponencia alternativa a la mayoritaria, bien sea positiva o negativa.

Al igual que con la revisión de proyectos, la intensidad en el trabajo cambió en la marcha. Inicialmente, sin consideraciones sobre la viabilidad política o el impacto real de las ponencias, el equipo elaboraba documentos bastante detallados, muchos de ellos ponencias alternativas; es decir: posturas a favor del proyecto, pero alejadas de la posición mayoritaria, por considerar que esta no era adecuada. Luego de ser derrotados en varias oportunidades, el equipo identificó que la negociación previa con otras UTL y congresistas podía conducir a incorporar modificaciones en los proyectos, sin requerir el esfuerzo de hacer ponencias alternativas, y con el mismo efecto de introducir mejoras en los textos a ser discutidos. No obstante, si luego de intentar acordar una ponencia con los demás equipos no se lograba un único texto, Goebertus y el equipo mantuvieron la decisión de hacer ponencias alternativas, pues habían construido una posición informada, basada en la evidencia, y que, consideraban, respondía mejor a algún problema, o evitaba crear otros nuevos. Esta postura partía del reconocimiento de las altas probabilidades de que sus ponencias perdieran en las votaciones, al ser miembros de un partido de oposición que no hacía parte de las mayorías en el Congreso. Sin embargo, esto también se incorporó dentro del aprendizaje de dejar constancias sobre sus posturas y argumentos en diversos temas, a pesar de la inminencia de la derrota.

d) Preparación de las intervenciones

Intervenciones en el trámite legislativo

En relación con las sesiones en Comisión y en Plenaria, Goebertus decidió asumir un rol activo en la discusión de los proyectos de ley, fueran o no de su autoría. Para ello, el equipo preparó la revisión descrita anteriormente. Sin embargo, con relación a los proyectos de los cuales fue ponente, y en los que fue coautora, su papel fue especialmente activo. Para ello, el equipo debía

preparar una síntesis más detallada y una revisión de más profundidad de temas relevantes para la argumentación, como experiencias comparadas, evidencia empírica o estudios académicos. Asimismo, el equipo preparó proposiciones en los casos en que consideraba que debían hacerse modificaciones y, cuando se sabía que iban a ser negadas en la votación, las dejaba como constancias. Esto permitió, al igual que en las ponencias, sentar posición sobre algún tema objeto de discusión, a pesar de que las mayorías estuvieran en contra. De tal manera, cuando el tema era especialmente grave, Goebertus insistía en que estas fueran votadas, incluso cuando no existiesen mayorías para aprobarlas.

Preparación para la participación en debates y eventos públicos

Este componente del trabajo cotidiano fue mucho menor en carga que el resto de las tareas del equipo. En la mayoría de casos, Goebertus se ocupaba de preparar sus intervenciones, y acudía al equipo únicamente para buscar información de respaldo. Con todo, las excepciones se daban cuando el tema no era de su experticia, caso en el cual la intervención del equipo, en particular del asesor temático específico, era mayor.

De igual modo, Goebertus tenía preferencia por acudir a información empírica, principalmente cuantitativa, para fundamentar sus posiciones. Asimismo, las fuentes de esta información, además de aquellas de carácter abierto, correspondieron a la actualización periódica dada a través de derechos de petición de información que era relevante para desarrollar otras actividades de la UTL. Así, por ejemplo, la información relacionada con la implementación del Acuerdo de Paz —como se verá más adelante respecto de los informes de seguimiento— era recopilada, sistematizada y, en algunos casos, procesada por miembros del equipo. De tal modo, servía para alimentar las intervenciones de Goebertus.

Al igual que para la revisión de proyectos, otras de las fuentes eran los expertos. A lo largo del periodo, se consolidó una red de expertos en diversos temas; red en la que, además de los miembros de la Junta Asesora, estaban otros referenciados por ellos, o que habían buscado al equipo para temas específicos. Goebertus y el equipo recurrían a ellos en distintos momentos con ese fin y, como lo señaló la Congresista durante la entrevista, encontró gran receptividad y generosidad, pues ellos siempre estuvieron dispuestos a aportar su conocimiento, incluso si no eran conocidos previamente por ella o el equipo.

5.3 La atención a la ciudadanía

Además del trabajo legislativo, que ocupó la mayor parte del tiempo de Goebertus y su equipo, la atención a la ciudadanía de manera más directa fue un componente fundamental del trabajo congresional. Esta comprendía atender solicitudes de diversa índole, e interactuar con expertos, principalmente. Como parte de la estrategia de transparencia y del propósito de innovar en el relacionamiento entre el Congreso y la ciudadanía, Goebertus mantuvo distintos canales abiertos para establecer comunicación con los ciudadanos, a través de medios virtuales como las redes sociales, su página de internet y el correo electrónico. El equipo asumió el compromiso de responder cada mensaje que recibía de la ciudadanía, sin tener en cuenta el tipo de solicitud, y operó a partir de una división temática similar a la que se hacía para la revisión de proyectos de ley, por experticia y afinidad.

Como parte de este componente, el equipo empezó a entenderse a sí mismo como una *bisagra* entre la ciudadanía y la institucionalidad. En ese sentido, muchas de las comunicaciones se referían a solicitudes de información sobre trámites y gestiones ante entidades del Ejecutivo como, por ejemplo, la inclusión en el Registro Único de Víctimas. Cabe señalar que el equipo no asumió directamente las gestiones, pero recondujo a los ciudadanos hacia funcionarios con competencia para tramitar sus solicitudes. En algunos casos, también elevaba directamente las peticiones, en especial, cuando eran sobre acceso a cierta información. Asimismo, cuando las comunicaciones se referían a temas de la agenda legislativa que no eran prioridad de Goebertus, el equipo servía de puente entre los ciudadanos y otros congresistas que se ocuparan de los temas objeto de la petición.

Además de lo anterior, respecto a algunas peticiones que podían ser agenciadas desde la UTL, además del rol de *bisagra*, el equipo hacía un seguimiento con el fin de darles a los ciudadanos respuestas lo más completas posibles. Por ejemplo, cuando algunos ciudadanos solicitaban información sobre el avance de su proceso de reparación administrativa —recibieron muchas peticiones en ese sentido—, indagaban constantemente con los peticionarios sobre si habían recibido respuesta y, de no ser así, insistían ante la Unidad para las Víctimas, para que informaran a los ciudadanos sobre sus procesos y los pasos a seguir. Además de este trabajo con la institucionalidad, la UTL y Goebertus servían de puente con otros actores, teniendo en cuenta el tipo de solicitud. Así, por ejemplo, algunas peticiones que se referían a adelantar acciones jurídicas,

se reconducían a clínicas jurídicas de universidades, como ocurrió con frecuencia con el Programa Paiis[39] de la Universidad de los Andes, luego de aprobada la Ley de Capacidad Legal de las Personas con Discapacidad (Ley 1996 de 2019). No obstante, algunas solicitudes eran de tal complejidad que, inicialmente, crearon expectativas que no podían cumplirse; solicitudes que tampoco se pudieron reconducir hacia otros actores, porque excedían la capacidad de agencia de la Congresista. Tal fue el caso de la vereda el Verjón, en zona rural de las localidades de Chapinero y La Candelaria, pues sus predios se encontraban en una situación de ordenamiento territorial compleja que les acarreaba dificultades en relación con el uso del suelo para vivienda, cultivos y construcción de otro tipo de infraestructura, como colegios para los niños de la zona[40].

Con todo, Goebertus y los asesores afirman que no fue frecuente recibir solicitudes de apoyos económicos o similares, como la gestión para conseguir un empleo. En esos casos, igual respondían e informaban que su rol como congresista no consistía en eso y, de ser pertinente, se reconducía a alguna entidad que, por ejemplo, ofreciera subsidios para poblaciones vulnerables, o a bolsas de empleo, siempre que la persona cumpliera con los requisitos del programa respectivo. Este tipo de situaciones muestran que, sin importar la solicitud, todas las comunicaciones eran atendidas, y la persona responsable de dar respuesta era el asesor encargado del tema principal de la petición.

Adicionalmente, a la UTL acudían grupos como gremios, organizaciones de la sociedad civil o académicos, cuando estaba en trámite algún proyecto de ley de su interés. En esos casos, además de abrir el espacio para escuchar sus posiciones, si era pertinente por el momento en el que se encontrara el trámite legislativo, la Congresista solicitaba la realización de una audiencia pública, con el fin de que sus colegas pudieran escuchar las distintas posiciones en torno al objeto de un proyecto de ley. Este tipo de encuentros también tenían lugar por iniciativa de la Congresista y de su equipo, o de otros congresistas, sin previa solicitud de algún grupo. Cabe señalar que las audiencias públicas son el único espacio dentro del trámite de un proyecto donde tiene participación la sociedad civil ante el órgano legislativo —una comisión constitucional,

[39] Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social. Este programa se vinculó de manera activa en la formulación, trámite e implementación de la Ley 1996 de 2019. Ante la novedad de la figura que proponía esa norma, la capacidad plena de las personas con discapacidad y el esquema de apoyos, Paiis fue fundamental para guiar a los beneficiarios en la reivindicación de sus derechos. Mas información en: https://paiis.uniandes.edu.co/capacidad-juridica/

[40] Este caso fue remitido a la Fundación ProBono, con el fin de que pudieran hacer el puente con alguna firma de abogados interesada en llevar el caso probono. Sin embargo, esta búsqueda no fue exitosa, justamente por la complejidad del caso, que requería múltiples experticias jurídicas.

principalmente—; de ahí su importancia y la recurrencia en el uso de esta figura. Asimismo, algunos de los proyectos que tuvieron audiencia pública solicitada por Goebertus en compañía de otros congresistas, fueron las distintas iniciativas de reforma a la justicia, el proyecto de resocialización de personas privadas de la libertad, y el proyecto de creación de la especialidad agraria, entre otros.

5.4 Requerimientos administrativos

Ser parte de una entidad pública implica cumplir con determinados protocolos administrativos. En ese sentido, la persona encargada de ello era la asistente administrativa, con supervisión de la coordinadora y, dependiendo el tema, con apoyo del equipo. En general, estas tareas se dividen en dos grandes grupos: lo que demanda el equipo de la entidad, y lo que esta les exige a las UTL. En el primer grupo se encuentran todas las gestiones que tienen que ver con la administración de recursos humanos, como las licencias y los certificados laborales, y los inventarios de equipos e implementos de oficinas, entre otros. En el segundo, están incluidos los informes obligatorios mensuales, donde se reportan las novedades en materia de recursos humanos; el informe de PQRS, donde se reportan las solicitudes y las respuestas a estas, recibidas a través del correo de la Cámara de Representantes; y la matriz ciudadana, que incluye los eventos y reuniones en las que participa la Congresista. Además, está el informe anual de rendición de cuentas, que debe presentarse por mandato legal al final de cada legislatura, y que recoge toda la actividad legislativa de todo congresista, además de las interacciones con el Ejecutivo[41].

Adicionalmente, el equipo contaba con procedimientos internos. Uno era la gestión de la correspondencia, que consistía en su recepción y distribución entre los asesores según el tema, y en la organización y sistematización de la correspondencia de entrada y salida. Otro, la administración de la caja menor, que eran recursos de la Congresista destinados a gastos para el desarrollo de las funciones del equipo, como el pago del servicio de internet de la oficina, el de la línea de celular de la UTL —que servía de contacto para la ciudadanía—, el del subsidio de transporte, y, luego, el de la conectividad de los voluntarios, entre otros gastos. Por último, se toma en cuenta la recepción y el agendamiento de las solicitudes de reunión —entre otras invitaciones que llegaban para la Congresista—; en tal caso, la gestión la hacía la asistente administrativa, y se

[41] Adicional a esta rendición de cuentas, Goebertus realizó eventos para este propósito, además de un boletín mensual sobre sus funciones. De esto se hablará en la sección de comunicaciones y transparencia (sección 7).

tomaban decisiones al respecto, además de socializar la agenda en las reuniones de planeación semanales.

5.5 La participación en comisiones legales, accidentales y en el Consejo Superior de Política Criminal

Como se indicó previamente, además de las comisiones constitucionales permanentes, existen las comisiones legales y accidentales: los congresistas pueden ser parte de estas últimas por decisión propia y, respecto a las legales, por acuerdo con su partido. Goebertus era miembro de la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista (en adelante Comisión de Ética) y de las Comisiones Accidentales de Paz y de Venezuela (en adelante Comisión de Paz y Comisión de Venezuela, respectivamente), entre otras.

a) Comisión de Ética

Esta comisión legal fue creada por la Ley 5 de 1992, e implementa el régimen disciplinario creado en el Estatuto del Congresista (Ley 1828 de 2017). Esta comisión existe en cada cámara, y tiene el poder disciplinario preferente sobre los congresistas. En vista del desarrollo de su mandato, y de los problemas de corrupción que afectaban la legitimidad y confianza en el Congreso, Goebertus tenía la expectativa de que, al ser parte de esa comisión, podría impulsar distintas discusiones relacionadas con su agenda anticorrupción. Sin embargo, lo que ocurrió fue distinto, y por ello la Congresista ha afirmado que participar en esta Comisión fue un error[42].

Se debe señalar que la Comisión de Ética tiene poca capacidad en términos de recursos humanos y financieros para funcionar, y no es vista con la importancia que amerita por parte de la mayoría de los congresistas. Una muestra de ello es que sesiona de manera muy esporádica; por ejemplo, en el 2021 solamente sesionó cinco veces durante el segundo semestre[43]. Además, si bien se encarga de instruir y decidir sobre la responsabilidad disciplinaria de los congresistas, sus actuaciones son de carácter reservado; por consiguiente, no puede haber un control social efectivo de los asuntos que tiene bajo su conocimiento, ni de la manera como lo hace. Asimismo, afirma Goebertus, son escasas las discusiones de fondo que ocurren en esta comisión, pues muchos de los expedientes son denuncias contra congresistas, productos de rencillas personales, o de conductas

[42] Entrevista a la congresista, marzo 18 de 2022.
[43] De estas, solo tres fueron sesiones ordinarias, dos para decidir el otorgamiento de medallas, y otra para elegir a la Mesa Directiva.

sin mayor relevancia en términos de la exigencia a los representantes de rendición de cuentas. De igual forma, el llamado *colegaje* —la *solidaridad de cuerpo* entre Congresistas— impide que avance cualquier iniciativa para sancionar prácticas recurrentes, como por ejemplo el ausentismo. No obstante, y pese a la poca incidencia de esta comisión, participar en ella implicó para la coordinación jurídica del equipo de Goebertus, el trabajo de estudiar los expedientes, adelantar las labores de instrucción correspondientes, y proyectar las decisiones sobre los casos.

b) Comisión de Paz

Esta comisión accidental fue protagónica en el trabajo de Goebertus y de su equipo, pues a través de ella se llevó a cabo el proyecto *Del Capitolio al Territorio*, además de otras discusiones relevantes para la implementación del Acuerdo de Paz. El detalle de los proyectos adelantados en la Comisión se presentará en otra sección; sin embargo, en este apartado se precisarán algunos aspectos generales importantes.

La Comisión de Paz, pese a ser accidental, está en el Senado y en la Cámara. Por su naturaleza, no cuenta con una secretaría, ni con Mesa Directiva, como ocurre en las comisiones constitucionales y legales. Además, la presidencia es colegiada. Esta surge por el acuerdo entre varios congresistas, quienes presentan la proposición de su conformación ante la plenaria de cada corporación y, así como surge por iniciativa multipartidista, su conformación se da de igual manera. Valga aclarar, con todo, que la agenda temática de la Comisión de Paz no se circunscribe al Acuerdo de Paz de 2016, sino que aborda temas más amplios en relación con la *pacificación territorial*.

Es importante anotar además que el equipo de Goebertus la apoyaba en las tareas en el marco de esta comisión; sin embargo, las responsabilidades directas recaían sobre el coordinador de relacionamiento, quien tuvo a su cargo la gestión del proyecto *Del Capitolio al Territorio*, y el equipo de paz que se constituyó con el apoyo de la cooperación internacional, como fue descrito en secciones anteriores. Se recalca que en este ámbito no hay lugar a discusiones sobre proyectos de ley, y su rol se enmarca más claramente en las competencias de control político al Gobierno Nacional. Adicionalmente, la interacción con la sociedad civil, organizada o no, es fundamental para el funcionamiento de este órgano, pues es el interlocutor directo entre la ciudadanía y el Congreso para asuntos relacionados con la agenda de paz.

c) Comisión de Venezuela

El propósito inicial de esta comisión accidental era atender la crisis migratoria, e impulsar una transición a la democracia. Esta comisión empezó a trabajar con la Universidad del Rosario, a través de su *Observatorio para el análisis de la relación bilateral de Colombia con Venezuela*. Dicha instancia les ofreció charlas a los asesores de los congresistas miembros de la Comisión, sobre la historia de la relación entre ambos países. Asimismo, hubo trabajo con organizaciones internacionales como el Instituto Republicano Internacional y el Instituto de Estados Unidos para la Paz, en términos de identificar si se podían hacer esfuerzos conjuntos para promover la idea de la salida negociada. Paulatinamente, el objetivo se recondujo hacia la incidencia en la política migratoria, para regularizar la situación de los migrantes venezolanos, con el objetivo de que ellos pudieran acceder al mercado laboral, y garantizar en mayor medida sus derechos. Posteriormente, la Comisión se desactivó luego de la aprobación de la Ley de Fronteras y del Decreto del Estatuto Temporal de Protección.

d) Consejo Superior de Política Criminal

Por mandato del artículo 167 de la Ley 65 de 1993, el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) cuenta entre sus miembros[44] —entre otros— con dos congresistas delegados de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En principio, esta delegación se iba a ejercer año a año por un representante distinto, correspondiéndole a Goebertus el tercer año (2020-2021). Sin embargo, el Representante que asumiría el cuarto año desistió, y Juanita Goebertus, junto a Adriana Matiz, fueron las delegadas en esa instancia durante los periodos de 2020-2021 y 2021-2022.

El CSPC es un órgano asesor del Gobierno que establece el Plan Nacional de Política Criminal (PNPC), que es cuatrienal y, por su naturaleza colegiada, vincula a todas las entidades del Estado con competencia en esa materia. En el momento en que Goebertus entró a hacer parte de esa instancia, no había sido adoptado el plan para el periodo 2019-2023; por tanto, ella tuvo la oportunidad de participar en su discusión y aprobación. Además del PNPC, el CSPC se encarga de emitir conceptos no vinculantes sobre los proyectos de ley que impactan la política criminal. Para eso, cuenta con un comité técnico conformado por los delegados del CSPC, quienes, en sesiones

[44] Los miembros del CSPC se encuentran en el artículo 8 del Decreto 2055 de 2014.

semanales, bajo la organización del Ministerio de Justicia, discuten y votan el sentido del concepto para los proyectos de ley que les son remitidos.

En esta instancia, los miembros se enfrentaron con varias dificultades. La primera de ellas estuvo relacionada con la naturaleza del CSPC pues, al ser un órgano asesor del Gobierno, la mayoría de entidades que lo conforman son del Ejecutivo y, en gran medida, están supeditadas a su agenda en materia de política criminal. Por ejemplo, a pesar de la evidencia que hay respecto a la poca eficacia de la cadena perpetua como disuasora de la comisión de delitos contra menores, y de previos conceptos en contra de esa medida, el CSPC insistió en dar concepto favorable al proyecto de acto legislativo que la permitía para delitos sexuales contra menores.

Una segunda dificultad son las pocas sesiones, y la falta de discusión que hay en el CSPC, pues este únicamente se reúne para algunas votaciones; sin embargo, la deliberación ocurre en el Comité Técnico. En este, las delegadas de Goebertus fueron la coordinadora jurídica y la coordinadora de la UTL, quienes se encargaban de revisar los proyectos, de socializar con la Congresista la posición frente a ellos, y de exponer sus argumentos ante el Comité. Como se observó, la concentración de discusiones sobre la política criminal en el Comité conduce a que la definición de asuntos trascendentales de política ocurra en el nivel asesor, y el CSPC se limita a validar las decisiones a las que llega el órgano técnico. Asimismo, durante la participación de Goebertus en el Consejo, este solo se reunió seis veces[45], pues la votación de los conceptos sobre los proyectos de ley se enviaba por correo electrónico.

En suma, los distintos procesos que llevaban a cabo Goebertus y la UTL, dan cuenta de un balance entre las actividades de representación propias, dadas desde diferentes acciones, y las demandas legislativas, en virtud de la agenda de la corporación. Asimismo, estos muestran la interacción que tuvieron con diversos actores, en particular con expertos, para llevar a cabo sus proyectos. Además, pese a que hay especialidad temática entre los asesores, las exigencias de la actividad congresional dadas en un sentido más amplio, demandan flexibilidad en los roles, y adaptación permanente.

Asimismo, los cambios en las dinámicas semestrales condujeron a un proceso de aprendizaje constante del quehacer en el Congreso, a partir de una adaptación de los principios y

[45] A la fecha de redacción de este documento.

la visión del legado al contexto y sus desafíos. Como lo informó la coordinadora de la UTL, los procesos se afinaron en la marcha, y durante todo el periodo; pero el tránsito hacia la priorización y la simplificación solo pudo ocurrir como resultado de un proceso, y no como una decisión inicial tomada sin haber comprendido el funcionamiento y la dinámica del Congreso.

6. Iniciativas propias: algunos ejemplos

Además de lo que se mencionó en el anterior apartado sobre el trabajo estratégico en proyectos de ley de iniciativa de otros congresistas, las principales acciones que emprendió Goebertus como legisladora estuvieron enmarcadas en la construcción y el trámite de proyectos de ley, en el control político y en litigios[46]. A continuación, se ejemplifica cada una de estas acciones a partir de iniciativas que llevaron a cabo Goebertus y su equipo, con el fin de ilustrar cómo se hicieron y qué consideraciones se tuvieron en cuenta.

En primer lugar, en relación con los proyectos de ley, se presenta el proceso de construcción y trámite de las iniciativas para la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. En este apartado también se hace referencia a las objeciones presidenciales, que si bien no son de iniciativa de Goebertus, ocuparon un papel importante en el ejercicio de sus funciones, pues atacaron proyectos propios, lo cual tuvo un papel importante o relevante para su agenda temática. Posteriormente, se presentarán las actividades de control político, que se ejemplifican a través del debate de control a la implementación del Acuerdo de Paz, los informes de seguimiento sobre el mismo tema, y el monitor PDET, a propósito de la pandemia de covid-19. Por último, se abordarán las actividades de litigio ilustradas a través de la demanda a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y la colaboración con la organización Karisma en la tutela por violación de datos personales de CoronApp. La intensidad en cada una de estas tareas fue diferente, pues demandó actividades a cargo exclusivamente de la UTL, o en colaboración con otros actores externos. Estas siempre fueron supervisadas por la coordinadora del equipo, y apoyadas por campañas de comunicación, que se detallarán en secciones siguientes.

[46] Además de estos, también realizaron acciones enfocadas en un relacionamiento más directo con la ciudadanía, pero de eso se hablará en la sección siguiente.

6.1 Proyectos de ley

6.1.1 Acto Legislativo y Ley Orgánica de la Región Metropolitana

Uno de los principales problemas en relación con el alcance de las competencias del Congreso, es identificar un problema que pueda ser resuelto a través de una ley, bien sea para llenar un vacío normativo o para remover un obstáculo legal. Esto es importante para evitar una sobreproducción de leyes, ya que muchos de los problemas requieren respuestas que van más allá de lo legislativo. En palabras de Goebertus (comunicación personal, 18 de marzo de 2022), una vez se identifican el problema y la posible respuesta, hay que resolver cómo transformar una necesidad de regulación en un proyecto de ley, compuesto por artículos que sean precisos, sencillos y postulados en armonía con el resto del ordenamiento jurídico. La Congresista también señala que se requiere construir una exposición de motivos robusta y rigurosa, que justifique la necesidad del proyecto, y por qué se decidió optar por la alternativa que se propone. Con posterioridad a esto, indica que sigue un proceso político de lograr que el proyecto no sea simplemente de una persona, sino que tenga un grupo de individuos que lo apoyen. Al respecto, afirma que esa fase política condujo a múltiples aprendizajes, pues fue un proceso que a veces salió bien y otras mal, como en el caso del proyecto de ley de vivienda rural.

Este procedimiento fue el que se llevó a cabo en el marco del proyecto de acto legislativo para crear la Región Metropolitana. En primer lugar, como se indicó previamente, la identificación de la necesidad ocurrió durante la campaña electoral, en respuesta a la pregunta por las necesidades de Bogotá —en virtud de la representación territorial que ejercería de ser electa— que podían ser satisfechas desde el Legislativo. Si bien desde la campaña era claro que la creación de una figura de integración regional requería una reforma legislativa, definir la alternativa normativa y su contenido preciso fue un trabajo que se adelantó una vez Goebertus fue electa. A continuación, se presenta el proceso que se dio para construir y tramitar el proyecto de acto legislativo para la creación de la figura de integración regional, que se llevó a cabo en cuatro fases.

a) Fase exploratoria

Este proceso inició en junio de 2018, cuando se realizó una reunión con representantes de todos los sectores interesados (Alcaldía, Gobernación, universidades, gremios). En este espacio, todos los asistentes tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones, a título personal y bajo las reglas

de *Chatham House* sobre la creación de una figura de integración metropolitana. En ese contexto se abordó la pregunta sobre los obstáculos para avanzar con una iniciativa de integración regional; la conclusión fue que había mucha desconfianza entre todos los actores, por las iniciativas del pasado que no fueron exitosas, y porque la ruta planteada de crear una Área Metropolitana conforme con lo dispuesto en la Constitución[47] no era viable, ya que generaba un resultado de suma cero: unos entes territoriales ganaban y otros perdían. Como resultado, se evidenció con más claridad que la ruta legislativa era la reforma al artículo 325 de la *Constitución*[48]; proceder que, pese a ser el camino más largo —pues requería una ley orgánica posterior para la reglamentación—, permitía ponderar distintos elementos de lo que implica que una figura de integración regional incorpore al Distrito Capital, creando una figura nueva que generara dinámicas gana-gana entre todos los entes territoriales.

Con posterioridad a ese encuentro, David Cardona, asesor de temas urbanos y ambientales de Goebertus, lideró todo el proceso, tanto interno como de socialización y trámite de la iniciativa. Asimismo, en la fase exploratoria hizo una revisión de literatura de las investigaciones disponibles sobre dinámicas metropolitanas. La mayoría de esta información se encontraba consignada en la Alcaldía de Bogotá, ProBogotá, la Cámara de Comercio, universidades y la Gobernación de Cundinamarca. Adicionalmente, Cardona se reunió con actores académicos, políticos y organizaciones, para identificar en mayor detalle los elementos que debían tenerse en cuenta en el texto del proyecto para la creación de la figura. Como resultado de esta fase, se produjo un documento con la ruta guía para la formulación del acto legislativo.

[47] Artículo 319. **"**Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.
La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. […]
Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la ley".

[48] El artículo 325, previo a la modificación, disponía lo siguiente: "Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental".

a) Fase de formulación

Esta fase tuvo dos momentos: el primero fue la formulación del acto legislativo que modifica el artículo 325 de la *Constitución*, para crear normativamente la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca[49]; el segundo, la formulación de la ley orgánica que reglamenta dicho acto legislativo.

Durante el momento inicial, el equipo de Goebertus, liderado por el asesor en temas urbanos, construyó un documento de borrador del proyecto de modificación del artículo 325 de la *Constitución*. Este fue revisado por la coordinadora jurídica del equipo, por Goebertus y por abogados expertos en derecho administrativo. A partir de este documento inicial, se definieron las líneas rojas para cada uno de los temas, y los ajustes que se incorporarían antes de compartir el texto con la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

En el segundo momento, la formulación de la ley orgánica, surgieron dos retos que no se presentaron para el trámite del proyecto de acto legislativo. Por un lado, había nuevos actores involucrados a raíz del procedimiento de socialización y trámite del acto legislativo. Por otro, la discusión de los temas a incluir en una ley orgánica rebasaba las competencias del Congreso, pues involucraba competencias de los entes territoriales de la región, y de entidades del orden nacional. En virtud de estos desafíos, el rol de la UTL fue proponer un índice de lo que podría ir en la ley e iniciar la redacción conjunta de su desarrollo con la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, congresistas de Bogotá y Cundinamarca, gremios, organizaciones y la ciudadanía interesada que participó a través de un mecanismo dispuesto para ello. Además de la primera propuesta de temas a regular, el asesor encargado participó en la negociación de los textos con los diferentes actores del nivel técnico; asimismo, les dio alertas a Goebertus y a la Alcaldía de Bogotá a propósito de temas clave, en momentos en los que se requería.

b) Fase de socialización y participación

Esta fase también tuvo dos momentos: el del acto legislativo y el de la ley orgánica. Para el primer momento, la socialización inició con los principales entes territoriales involucrados, y prosiguió luego de haber construido internamente en el equipo un primer borrador del proyecto de acto legislativo. Durante este proceso, el papel del asesor de temas urbanos fue persuadir a todos los

[49] Acto Legislativo 02 de 2019.

actores de que la mejor alternativa para crear la figura de integración metropolitana era a través de la modificación del artículo 325 de la *Constitución*, pues, en su criterio, eso permitía avanzar sin estancarse en las discusiones históricas de falta de confianza y poder amplio de Bogotá frente a los municipios[50].

Luego del primer debate del proyecto, se sumaron la alcaldesa de Bogotá y el gobernador de Cundinamarca. Como resultado de esos apoyos, se involucraron de manera más directa los congresistas de Cundinamarca, y se fortaleció el trabajo con la bancada de Bogotá. Una vez se consolidó este grupo de apoyo, el rol de la UTL consistió en la coordinación técnica entre los equipos de las UTL, la Alcaldía y la Gobernación, y en invitar a expertos externos para ambientar la discusión de la región metropolitana entre la bancada, así como capacitar y resolver dudas sobre temas de Bogotá. Asimismo, los miembros del equipo asumieron el rol de liderazgo de las audiencias públicas en cada uno de los debates del procedimiento legislativo, para recoger y aclarar inquietudes ciudadanas.

En relación con el proceso participativo para la construcción de la ley orgánica que reglamentó la región metropolitana, este continuó con las actividades que se llevaron a cabo para el acto legislativo. Además, se realizó un amplio proceso de participación ciudadana, en el que se realizaron más de 65 reuniones entre la Alcaldía, la Gobernación y el Congreso. De estos espacios, 17 fueron audiencias públicas lideradas por los autores del proyecto. De igual forma, también se habilitó una página web para recibir propuestas. El equipo de Juanita Goebertus se encargó de contactar a los participantes para las audiencias del Congreso, y de coordinar distintos espacios de participación con los equipos de las autoridades de los entes territoriales. Estos procesos fueron muy importantes para el desarrollo del contenido de la ley orgánica, y para garantizar la inclusión de la ciudadanía en un proyecto que los afecta directamente. De hecho, fue justamente el proceso participativo lo que permitió generar una presión suficiente para incluir modificaciones fundamentales en temas de protección de la estructura ecológica principal, de escala y de veedurías ciudadanas hacia delante. Esta iniciativa de participación no es frecuente, tanto así que el asesor de temas urbanos indicó que no conocía de un antecedente similar.

[50] Estas discusiones eran frecuentes ante la alternativa de modificar el artículo 319 de la *Constitución*, pues este reglamenta la figura de áreas metropolitanas, como hoy existen para otros territorios. En el caso de Bogotá, varios matices tuvieron que tenerse en cuenta, pues el peso poblacional y económico de la ciudad evidenciaba las limitaciones de la figura del artículo 319. Asimismo, experiencias previas de iniciativas de integración regional se habían propuesto con base en dicho artículo, y estas no fueron exitosas, además de que crearon desconfianza entre los entes territoriales.

c) Fase de aprobación

Durante esta fase, Goebertus y el asesor de temas urbanos buscaron construir relaciones con aliados. Para ello, enfatizaron en los beneficios de la iniciativa, dependiendo del actor con el que hablaban. Además, tuvieron interacción con diversos actores interesados en el proyecto, que los buscaban para compartir sus propuestas y preocupaciones. En ese escenario, todas las comunicaciones, sin excepción, tuvieron retroalimentación y fueron respondidas, incluso si los remitentes eran actores sin influencia en el proceso legislativo. Estas estrategias dieron lugar a que más actores se sintieran interesados y recogidos en la iniciativa, lo que favoreció el trámite legislativo. El mismo trabajo se dio al interior del Congreso, al consolidar la bancada de representantes de Bogotá, conocida como los *18 por Bogotá*, como parte de la estrategia para tramitar los proyectos, pues su apoyo mostraba una postura en bloque que favoreció los resultados, al movilizar a sus respectivos partidos. Así se construyeron, en palabras de Goebertus, "anillos de apoyo", de expertos, organizaciones, autoridades territoriales y políticos.

Para las dos normas tramitadas, el tipo de trabajo del equipo de Goebertus fue similar, y se dio a través del asesor de temas urbanos. Este trabajo consistió en mantener las relaciones con los asesores de todos los congresistas interesados, y en el diálogo constante con los actores técnicos de la Alcaldía y la Gobernación y, en algunos momentos, del Gobierno Nacional. Adicionalmente, fue muy importante el trabajo de elaborar las ponencias lo más rápido posible, y revisar, analizar y formular las proposiciones de los proyectos de manera ágil, para poder anticipar las discusiones y preparar respuestas y alternativas a ellas. Durante esta fase también fue importante realizar cronogramas con fechas máximas de aprobación, y estar al tanto de los tiempos legislativos y de los requerimientos de las secretarías de comisiones y plenarias para cada una de las ponencias y debates.

Este esquema parece haber sido previsto y puesto en marcha sin mayores imprevistos. Sin embargo, es el producto del aprendizaje de iniciativas previas, en particular del proyecto de ley de vivienda rural que fue archivado sin haber superado ni siquiera el primer debate. En ese sentido, una primera lección fue que este proyecto permitió constatar que un trabajo técnico, riguroso y detallado, como preparación para los proyectos, era una buena estrategia, pues facilitaba tener claras las discusiones sobre un tema, y las posiciones al respecto, para poder anticiparse a los temas controversiales y para construir una masa crítica de expertos a favor de la iniciativa.

Una segunda lección fue la estrategia para el trámite. En el proyecto de vivienda rural se buscó el apoyo en calidad de coautores de congresistas de la Comisión Séptima de todos los partidos, además del Ministro de Vivienda. Pese a la multiplicidad de coautores, el proyecto fue archivado pues ningún otro firmante lo apoyó, salvo Mauricio Toro, del Partido Verde. De esto, los asesores aprendieron que, más que tener una multiplicidad de coautores, se requería construir apoyos firmes y comprometidos con la iniciativa, y elevar el costo político en caso de que algún autor decida retirarse. Por esto, en el proyecto de Bogotá Región hubo un trabajo de construcción de los apoyos necesarios, de las autoridades territoriales, gremios, expertos, miembros de partidos, entre otros. No obstante, a pesar de los aprendizajes, se debe dejar claro que los asesores indican que los proyectos no son iguales, y las estrategias dependen del tema y de otros factores externos, por ejemplo, relacionados con la coyuntura.

6.1.2 Objeciones presidenciales

Si bien no son una iniciativa legislativa, las objeciones presidenciales[51] fueron escenarios cruciales para defender proyectos de ley importantes para la agenda temática de la Congresista, por lo que su trámite requiere un trabajo de persuasión a los congresistas, y el trabajo técnico del equipo de la UTL. Además, en vista de que es un procedimiento con reglas muy amplias, incluido el tiempo para resolverlas[52], la visibilidad pública de los temas jugó un rol importante en la presión a las Mesas Directivas, para incluir la discusión de las objeciones en la agenda de la corporación, y para mostrar los impactos de ser aceptadas las objeciones[53].

En ese contexto, las objeciones son impulsadas por el Gobierno, cuando considera que un proyecto o disposiciones de él son inconvenientes (objeciones por inconveniencia) o inconstitucionales (objeciones por inconstitucionalidad). El Presidente tiene esta facultad, a pesar de tres aspectos que son relevantes: (i) que puede participar en el trámite legislativo mediante sus agentes, y canalizar sus preocupaciones a través de los congresistas del partido de gobierno; (ii) que cada proyecto de ley que aprueba el Congreso ha superado las discusiones y los debates establecidos por la *Constitución* y la Ley 5 de 1992; y (iii) que en caso de que una norma sea

[51] Cabe señalar que el trámite de las objeciones presidenciales se encuentra regulado en los artículos 165, 166, 167, 168 y 241 de la *Constitución Política* de 1991.
[52] Es el mismo tiempo de trámite que para la iniciativa objetada. Es decir, si se objeta una ley ordinaria, el tiempo de trámite de las objeciones es de dos legislaturas.
[53] Por ejemplo, en las objeciones contra del decreto que derogaba la ampliación de términos para responder solicitudes de información, fue fundamental la participación de organizaciones de la sociedad civil como la Fundación para la Libertad de Prensa y DESC-Lab.

inconstitucional, la Corte Constitucional se pronuncia al respecto a través de una acción pública de inconstitucionalidad.

De tal modo, la facultad de presentar objeciones muestra que el Presidente tiene amplias competencias, pues incluso puede cuestionar, sin mayor carga argumentativa, las decisiones del Congreso que se presumen legales y constitucionales. Incluso, sus facultades superan las que tiene la Corte Constitucional, que, pese a ser la encargada de velar porque una norma se instituya acorde con la Constitución, solo puede actuar si se presenta una demanda de inconstitucionalidad, o si tiene el control previo, como en las leyes estatutarias. Esto revela que el Presidente tiene una suerte de poder de veto que, al ser ejercido, crea un choque con el Legislativo y con la Corte Constitucional, dependiendo del tipo de objeciones que alegue.

A continuación, se presentarán los tres proyectos de ley objetados respecto a los cuales Goebertus lideró la defensa en el Congreso: el de la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz; el proyecto para crear medidas en favor de mujeres cabeza de hogar privadas de la libertad; y el proyecto para reestablecer los tiempos de respuestas a derechos de petición.

a) Objeciones a la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz

En el caso de las objeciones que enfrentaron Juanita Goebertus y su equipo, se evidencia claramente el choque entre las competencias del Gobierno y las de otros órganos. Las primeras objeciones en 2019 aludieron al proyecto de ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Este proyecto no era de autoría de Goebertus, pues fue tramitado por los congresistas del período 2014-2018. Sin embargo, era un tema fundamental para su agenda temática, pues de esa norma dependía el correcto funcionamiento de la JEP. A pesar de que la Corte Constitucional lo declaró acorde con la *Constitución*, pues hizo la revisión previa[54], por ser una ley estatutaria, el Gobierno en sus objeciones quiso revivir asuntos sobre los que ya había decidido ese tribunal.

Hay que señalar que las objeciones a este proyecto pusieron de manifiesto, más que razones objetivas de inconveniencia, la puja política del Gobierno Duque contra el Acuerdo de Paz. En respuesta, además de insistir en el proyecto, los sectores declarados en oposición al Gobierno hicieron uso del derecho a la réplica establecido en el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018). Goebertus fue la encargada de hacerla, por una parte, como resultado de su experiencia y

[54] Sentencia C-018 de 2018. M.P. Antonio Lizarazo.

conocimientos en ese tema, por el rol que desempeñó desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, como coordinadora del tema de justicia transicional durante las negociaciones con las Farc; y, por otra parte, como consecuencia de la revisión que ella y la coordinadora jurídica de la UTL habían hecho del documento de las objeciones, lo cual le permitió preparar rápidamente una respuesta al Gobierno. Este hecho posicionó a Goebertus como un referente público, ya no solo en lo técnico, con respecto a la defensa del Acuerdo de Paz.

El informe de insistencia que presentó Goebertus junto con otros representantes[55], se nutrió de una audiencia pública que convocaron los ponentes del informe a las objeciones. En la votación, el informe de insistencia del proyecto triunfó, y el Presidente tuvo que sancionar la ley estatutaria con los ajustes producto de la decisión de constitucionalidad de la Corte Constitucional. En ese sentido, la decisión de bancada de los partidos independientes (Liberal, Cambio Radical y La U) de sumarse a los partidos de oposición en el rechazo de las objeciones, fue determinante para lograrlo.

b) Objeciones al proyecto de ley de medidas en favor de mujeres cabeza de familia privadas de la libertad y sus hijos

En las siguientes objeciones el Presidente argumentó la inconstitucionalidad de la norma, y fueron presentadas contra un proyecto de coautoría[56] de Goebertus, en el que además fue ponente en la Cámara. El proyecto consistía en otorgarles la posibilidad de cumplir una sanción alternativa de utilidad pública, no intramural, a mujeres cabeza de hogar privadas de la libertad por delitos relacionados con el tráfico de drogas. Esta medida, además de favorecer a las mujeres condenadas, buscaba beneficiar a sus hijos, para evitar que se agudicen sus condiciones de vulnerabilidad[57].

En este caso, las objeciones del Gobierno también pusieron de presente las amplias potestades del Presidente para oponerse a un proyecto, incluso cuando este contaba con concepto favorable por parte del Consejo Superior de Política Criminal y de la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional a la situación carcelaria[58]. No obstante, el Congreso ratificó su decisión, y

[55] David Racero de Colombia Humana, José Daniel López de Cambio Radical, John Jairo Cárdenas del Partido de la U y Carlos Ardila del Partido Liberal. El informe a favor de las objeciones lo presentaron los representantes Jaime Lozada del Partido Conservador y Álvaro Prada del partido Centro Democrático.
[56] El autor principal de este proyecto es el senador Rodrigo Lara
[57] El proyecto fue construido y apoyado por organizaciones de la sociedad civil, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Universidad Javeriana.
[58] Toda la información del proyecto se encuentra en: https://www.camara.gov.co/acciones-afirmativas-para-mujeres-cabeza-de-familia

ambas cámaras insistieron en el proyecto, que fue remitido a la Corte Constitucional para su estudio[59]. En tal caso, el argumento de la *soberanía del Congreso*, y el apoyo técnico y político del Comité Internacional de la Cruza Roja, fueron determinantes en la decisión de las plenarias de rechazar esas objeciones.

c) Objeciones al proyecto de ley para reestablecer los tiempos de respuesta de solicitudes de información

Por último, como resultado de la función constitucional del Congreso de revisar y modificar los decretos ley proferidos en el uso de facultades excepcionales, Goebertus presentó un proyecto de ley para modificar el Decreto Ley 491 de 2020. El equipo de la congresista revisó los decretos legislativos productos del estado de emergencia declarado por la pandemia del covid-19, y encontró que dicha norma extendía los términos para responder derechos de petición y solicitudes de información, en virtud de las medidas de aislamiento; sin embargo, esto se mantuvo cuando esa situación ya había terminado. En efecto, Goebertus y su equipo constataron que mantener los plazos tan amplios afectaba el derecho de los ciudadanos a acceder a la información, de los congresistas para realizar actividades de control político, y de los periodistas para ejercer sus labores de investigación.

Una vez más, al ejercer la facultad de objetar una norma, el Presidente desconoció, por un lado, la facultad del Congreso de controlar las normas emitidas en uso de las facultades excepcionales y, por otro lado, quiso mantener para el Ejecutivo una facultad muy amplia que obstaculizaba el ejercicio de derechos. En ese escenario, el Presidente argumentó que los fundamentos fácticos y jurídicos relacionados con la emergencia de salud pública que dieron lugar a adoptar esa medida se mantenían y, por tanto, se requería conservar los tiempos de respuesta prolongados para cuidar la salud de los servidores públicos. Como era evidente, sobre todo ante el cambio de la situación producto del avance del Plan Nacional de Vacunación, no había justificación para mantener los tiempos de respuesta prolongados. En consecuencia, ambas cámaras insistieron en el proyecto, las objeciones fueron rechazadas, y la ley fue sancionada el 17 de mayo de 2022. En este caso, fue determinante que los propios congresistas y sus equipos habían sufrido en carne propia la lentitud del Gobierno en las respuestas de los derechos de petición.

[59] A la fecha de redacción de este documento la Corte Constitucional no había proferido decisión al respecto.

6.2 Control político

Goebertus exploró distintas maneras de ejercer el control político. Si bien participó como citante en diversos debates sobre otros temas, en particular se concentró en el control a la implementación del Acuerdo de Paz, y en las condiciones de seguridad territorial. Al respecto, convocó y lideró un debate y la elaboración de informes de seguimiento. Además, en virtud de la pandemia, implementó una herramienta para hacer seguimiento de esa situación en los municipios PDET. Esto muestra que el alcance de las actividades de control político que adelanta un congresista es tan amplio como lo desee, y puede ser funcional a su agenda temática. Asimismo, es un ámbito de particular importancia para congresistas declarados en oposición, pues puede abrir rutas de incidencia y de posicionamiento frente al Gobierno. A continuación, se detallan estas iniciativas.

6.2.1 Debate de control político: #NoEnredenLaPaz

Este debate fue citado por Goebertus con el apoyo de otros representantes del Partido Alianza Verde. El debate se llevó a cabo en noviembre de 2018, y su preparación se hizo a partir de la información recibida del Gobierno, de reuniones con expertos en los temas del Acuerdo de Paz, de informes realizados por organizaciones que hacen seguimiento a su implementación, y de revisión de prensa por parte del equipo.

En ese sentido, el propósito era hacer un corte de cuentas de los avances de la implementación del Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta lo que recibió el Gobierno de Iván Duque, las acciones que había emprendido en sus primeros meses de gobierno, y la visión propuesta en las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Además de la información que remitiría el Gobierno a partir del cuestionario enviado, Goebertus y su equipo consideraron necesario tener un marco de análisis profundo que les permitiera priorizar, como parte de una apuesta estratégica, ciertos temas de la implementación del Acuerdo y enfocarse, principalmente, en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para eso, realizaron reuniones con expertos en los distintos temas del Acuerdo, y un taller de un día con el fin de abordar todos los contenidos.

En términos de planeación y preparación del debate, hubo una primera distribución por afinidad temática de los asesores, con el fin de poder organizar y procesar la información para cada tema. Este trabajo también implicó la identificación de hitos para conducir, tanto la discusión de los temas, como la construcción de mensajes, que fueron parte de la estrategia que elaboró y

ejecutó el equipo de comunicaciones de la UTL. No obstante, por la inexperiencia, no se hicieron los esfuerzos suficientes para lograr convocar a todos los representantes del partido, para que este fuera un debate de la bancada desde su planeación, lo que lo hubiera fortalecido en términos de enviar un mensaje al Gobierno y a la ciudadanía.

Como resultado del debate, Goebertus se empezó a posicionar públicamente como la principal representante en los temas relacionados con el Acuerdo de Paz. Además, en términos del trabajo interno del equipo, se recopiló un volumen considerable de información sobre la implementación, que dio lugar a establecer un mecanismo de seguimiento más sistemático, tanto de los compromisos adquiridos por el Gobierno en el debate, como de los distintos temas de cada punto del Acuerdo. Ambos elementos condujeron a que bajo la coordinación de Goebertus se vinculara a un equipo de profesionales para ser el apoyo de la Comisión de Paz; equipo que, como parte de ello, debía encargarse del seguimiento a la implementación del Acuerdo. A continuación, se hará referencia a ese mecanismo.

6.2.2 Informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz

Como se indicó, los informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz surgieron a partir de la cantidad de información recolectada como una medida para hacerle un control político al Gobierno en relación con sus competencias sobre el tema. Sin embargo, también se implementaron para mantener en la agenda pública la discusión sobre el Acuerdo y su implementación. Los informes se dividían en tres categorías: legislativos, de actualización de cifras claves y temáticos.

Estos informes le permitieron a Goebertus, a su equipo y a otros congresistas interesados en la agenda de paz, realizar un control político más dinámico, permanente y robusto, que no dependía de las reglas de procedimiento del Congreso, pues era una actividad adicional que surgió en consecuencia del debate, y como parte de los intereses temáticos de Goebertus. Este esfuerzo también ilustra que los congresistas pueden realizar otro tipo de actividades, además de las puramente legislativas, o de los debates tradicionales de control político. Aquello depende, por una parte, de su interés en hacerlo y, por otra, de la identificación de una herramienta pertinente que les permita avanzar en su agenda.

En tanto, el informe legislativo buscaba dar cuenta de las iniciativas de proyectos de ley o actos legislativos, nuevos o en trámite, relacionados con la implementación del Acuerdo. Respecto de ellos, se hacía un análisis para verificar si promovían o afectaban la implementación, y se les hacía seguimiento mes a mes, para informar sobre el estado de cada iniciativa. Asimismo, el aspecto de la actualización de cifras presentaba de manera periódica el estado de implementación de los principales elementos de los puntos del Acuerdo de Paz, su financiación y la situación de seguridad. Por último, los informes temáticos eran producidos de manera periódica, y buscaban reflejar el estado de implementación por puntos del Acuerdo.

Cabe señalar que los informes de actualización de cifras y los temáticos demandaban un trabajo constante de actualización, procesamiento y sistematización de la información que era solicitada, principalmente, a través de derechos de petición. Además, toda la elaboración, edición y diagramación de los documentos estaba a cargo del equipo de apoyo a la Comisión de Paz, en colaboración con el equipo de comunicaciones de Goebertus. Cada informe fue suscrito por congresistas de distintos partidos. Aquello permitía que estos tuvieran un peso político considerable, pues se hacía visible que a distintos sectores les interesaba el estado de la implementación. Esto, a su vez, facilitó mantener el tema de la implementación del Acuerdo de Paz presente en la discusión pública, y contribuyó a seguir posicionando a Goebertus como una interlocutora ante distintos actores, como las agencias de cooperación internacional, e interesados en dicho proceso.

6.2.3 Monitor PDET

Además de la virtualidad, una de las adaptaciones del equipo de Goebertus a la pandemia de covid-19 consistió en poner en marcha un mecanismo de seguimiento a la pandemia en municipios PDET. Esta iniciativa surgió a partir de la constatación de la debilidad institucional de dichas zonas, y de los riesgos en términos de dificultad para contener los contagios, así como la deficiente atención en salud. Luego de monitorear los contagios y los recursos en los municipios, la Congresista pasó a ocuparse del avance de la vacunación. Estos esfuerzos compusieron una adaptación de la agenda temática de Goebertus a las exigencias de la coyuntura, y permitieron aterrizar las necesidades que se dieron a propósito de la pandemia, a las particularidades de los municipios más afectados por la guerra y la pobreza.

Para llevar a cabo esta tarea, era fundamental contar con información actualizada y disponible con facilidad; sin embargo, las respuestas a los derechos de petición reportaban información rezagada. Solo cuando la asesora de política económica y social logró acceder a la información de Sispro (Sistema Integrado de Información de Protección Social), fue posible tener un mecanismo actualizado que reflejara la situación de los municipios PDET. Además de dar cuenta de una situación más precaria en las zonas PDET que en otros lugares del país, ese monitor mostró la importancia de poder acceder a la información producida por entidades públicas, para poder hacer un buen control político. En algunos temas, es posible esperar los tiempos legales para obtener la información; no obstante, en otros casos la inmediatez de la situación exige contar con datos actualizados: en efecto, ese es un obstáculo frecuente respecto a la publicidad de la información provista por parte de las entidades públicas.

En el marco de este seguimiento, y también en respuesta a los desafíos de la pandemia, Goebertus participó en la Comisión Accidental de Seguimiento al Plan Nacional de Vacunación (PNV). Esta comisión realizó un informe sobre el estado de implementación del PNV, a partir de la información solicitada a las entidades responsables, y de reuniones con expertos, con los fines de identificar aspectos a mejorar, y formular recomendaciones. Luego del informe, esta comisión se desactivó.

6.3 Litigio

Inicialmente, Goebertus vio las actividades de litigio como un componente protagónico de su trabajo como congresista. Sin embargo, con el tiempo, ella y la coordinadora jurídica se dieron cuenta de que ese tipo de trabajo podía ser efectivo, si se identificaban problemas que podrían ser resueltos por vías judiciales, si se valoraban las posibilidades de éxito, y si el equipo estaba en capacidad de responder a la carga de trabajo que implica adelantar un litigio estratégico.

Dadas dichas consideraciones, la estrategia frente a los litigios se transformó. En ese sentido, se privilegió el trabajo con organizaciones y clínicas jurídicas, por encima del trabajo individual. Sin embargo, cuando se verificaba que había una necesidad que podía resolverse por vía judicial, que ninguna organización o clínica jurídica tenía intención de acompañarla, y que era relevante para la agenda temática, Goebertus y la coordinadora jurídica optaron por adelantar la acción judicial. Tal fue el caso de la demanda contra un artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que afectaba la integralidad funcional, financiera y administrativa de la JEP.

Cuando no concurrían esas condiciones para adelantar demandas de manera autónoma, pero eran temas relevantes para Goebertus, ella y su equipo emprendieron dos caminos: presentar intervenciones ciudadanas ante la Corte Constitucional en la defensa de leyes, como fue el caso de las múltiples demandas contra la Ley de Capacidad Legal de Personas con Discapacidad[60]. Igualmente, intervinieron ante la Corte por solicitud de organizaciones de la sociedad civil, como en el caso de Causa Justa[61], la plataforma de organizaciones que promovió la demanda para la penalización del aborto. En este caso, Goebertus presentó un documento de intervención ciudadana ante la Corte Constitucional, como parte de la estrategia de litigio puesta en marcha por dicha plataforma; en otras palabras, su apoyo fue político y no de impulso de toda la estrategia. La Congresista también apoyó otras estrategias de litigio de organizaciones, desde un rol distinto, como la tutela por la violación del *habeas data*, promovida por la fundación Karisma[62], a quines goebertus había contactado para hacer un debate de control político a la implementación de CoronoApp. La acción fue dirigida contra el Gobierno Nacional, en virtud de las irregularidades existentes con respecto a las condiciones de manejo de datos personales y a la exigencia arbitraria del uso de tal aplicación. En ese caso, Goebertus fue una de las demandantes, pues había tenido una experiencia con dicho aplicativo, la cual coincidía con el propósito de dicha organización. En ese caso, Karisma se encargó del trabajo técnico y de la estrategia, y el rol de Goebertus como tutelante fue principalmente de apoyo a la iniciativa.

Estas otras alternativas mostraron que el litigio puede ser una actividad efectiva, pero es necesario enmarcarlo en una estrategia que puede ser propia o de otros. En ese escenario, es posible racionalizar los esfuerzos, y reconocer que la importancia de la participación no necesariamente se da desde lo técnico, sino que también tiene importancia el peso político del apoyo de un congresista a un litigio.

6.3.1 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 141 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

Esta acción fue la única que impulsaron directamente Goebertus y su equipo, en términos de construir toda la estrategia y llevarla a cabo. El artículo 141 de la Ley del PND permitía que el

[60] Goebertus no fue autora, pero fue ponente durante el trámite en la Cámara de Representantes. Durante este tuvo el acompañamiento de varias organizaciones de personas con discapacidad y sus familiares, y de la iniciativa Paiis de la Universidad de los Andes, quienes apoyaron técnicamente la iniciativa desde la sociedad civil.
[61] Para más información sobre la plataforma ver: https://causajustaporelaborto.org
[62] Para más información sobre esta organización se puede ver: https://web.karisma.org.co

director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP (UIA) manejara de manera autónoma el presupuesto de dicho órgano. Esto afectaba la integralidad orgánica de la JEP, pues la UIA funciona según la demanda de los despachos de las salas de justicia, y del Tribunal de dicha Jurisdicción. Goebertus intentó eliminar esta disposición durante el trámite legislativo; sin embargo, las mayorías cercanas al Gobierno, la aprobaron. Por tanto, el único camino abierto para evitar el debilitamiento institucional de la JEP era el de la Corte Constitucional.

En vista de los impactos de esa norma, Goebertus decidió demandarla rápidamente. Su coordinadora jurídica se encargó de elaborar la demanda, y de hacer todos los trámites ante la Corte Constitucional. También se ocupó de conseguir los apoyos de otros congresistas de la bancada de oposición al Gobierno, y de solicitarles a las organizaciones la presentación de intervenciones ciudadanas de apoyo.

Cuando la Corte Constitucional se pronunció sobre esta acción, ya había decidido que, en virtud de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria de la JEP, se entendía materialmente derogado el artículo de la Ley del PND que había sido demandado por Goebertus. Por tanto, si bien el objetivo se logró, aquello no se dio a través de la demanda presentada.

7. Comunicaciones y transparencia

Las comunicaciones fueron un elemento fundamental para Juanita Goebertus, incluso desde la campaña al Congreso. El presupuesto de trabajo fue que *lo que no se comunica no existe*[63]; por eso, idealmente todo debería ser comunicado. A partir de ello, Goebertus decidió tener un equipo propio de comunicaciones, en lugar de contratar un servicio externo, lo que le permitió tener más agilidad en la producción de contenidos, y así difundirlos acorde con la producción del equipo de trabajo. Para ver en más detalle las labores de ese equipo, y las distintas líneas de trabajo que se asumieron, a continuación se presentará la visión general de las comunicaciones al interior del equipo. A ello seguirá la estrategia de transparencia; posteriormente, la de comunicación de las iniciativas propias; y, por último, el trabajo en nuevas narrativas.

[63] Es un elemento que reitera la coordinadora de comunicaciones.

7.1 La visión de las comunicaciones en la UTL

El equipo de comunicaciones tenía como grandes propósitos promover la transparencia en el Congreso, y convertir a Juanita en referente para los temas de su agenda temática. Para esto, sus miembros construyeron una estrategia de comunicaciones a partir de una visión y un plan de acción. La estrategia tuvo como objetivo posicionar a Goebertus como la mejor representante a la Cámara; para lograrlo, las labores se dividieron en cinco áreas de trabajo: diagnóstico; *branding* o diseño de marca personal; medios de comunicación; comunicación digital, y comunicación interna.

- *Diagnóstico:* se hizo un análisis de lo que significaba la figura de Juanita Goebertus antes de su posesión, teniendo en cuenta la coyuntura de marzo a julio de 2018, los resultados de las elecciones al Congreso, y las lecciones aprendidas de la campaña, para diseñar una estrategia de comunicaciones integral que respondiera a los objetivos y metas marcados por Juanita y el equipo.

- *Branding o diseño de marca personal:* se definió la línea gráfica para todo lo que se produjera desde su oficina, en todas las áreas. Se estableció un manual de imagen para el uso de su logo en piezas comunicativas y documentos, así como los colores y las tipografías sugeridas.

- *Medios de comunicación:* el objetivo fue fortalecer la presencia de Juanita en los medios de comunicación nacionales, regionales y nativos digitales, una vez fueron identificados y priorizados los temas de su agenda. Para lograr el objetivo, se hizo un trabajo previo de relacionamiento con periodistas, y un acercamiento a aquellos con los que aún no se tenía contacto.

- *Comunicación digital:* el objetivo de esta área fue fortalecer y posicionar a Juanita Goebertus en las redes sociales, como un referente de transparencia, trabajo riguroso y contacto con la ciudadanía. Para ello, la estrategia se enfocó en crear contenido accesible, que le aportara a la conversación, y que comunicara de forma agradable su trabajo legislativo y de control político.

- *Comunicación interna:* esta estrategia fue diseñada para tener una comunicación fluida entre las diferentes áreas de la UTL, para que los procesos fueran dinámicos y, lo más importante, para que el equipo de comunicaciones estuviera preparado para responder a los requerimientos de la Representante.

Toda la estrategia estuvo atravesada por tres lineamientos: la constancia, la participación del equipo de comunicación en todos los procesos de la UTL, y un trabajo cercano con los medios, que mostraron buenos resultados. En ese sentido, la constancia permitió consolidar los canales de comunicación de Goebertus, como fuentes de información en temas relacionados con el Congreso. Además, todo ello fue muestra del compromiso con la transparencia como un deber en el servicio público. En consecuencia, la participación desde el comienzo en los procesos e iniciativas, fue clave para que el equipo de comunicaciones entendiera los temas de cada actividad, así como los objetivos, y que, a partir de ello, ideara y pusiera en práctica la mejor manera de comunicárselos al público objetivo. Por tanto, como lo indica la coordinadora de comunicaciones, cuando la comunicación interna no fue óptima, el trabajo de comunicación externa se vio afectado. Con todo, la relación con los medios de comunicación influyó positivamente para posicionar a Goebertus como una congresista rigurosa en el trabajo legislativo y, a la vez, para contribuir a que estos contaran con información precisa y detallada sobre sus temas de interés.

A continuación, se presentan de manera más detallada las acciones que se llevaron a cabo, y que dan cuenta de la relevancia de las comunicaciones en el trabajo de Goebertus y su equipo.

7.2 Estrategia de transparencia

Goebertus y Lina Guerra, la coordinadora de comunicaciones[64], decidieron entregarle a la ciudadanía, de manera ágil y accesible, información sobre todo el trabajo legislativo y de control político desarrollado, con el propósito de romper la barrera de acceso a la información, frecuente en el sector público. El equipo de comunicaciones puso a disposición de la ciudadanía información sobre todo el trabajo de la UTL, principalmente a través de las redes sociales (Twitter, Instagram, Facebook, LinkedIn y WhatsApp), y de su página web. Alguna de la información está disponible en las páginas de cada cámara, en el Sigep o en Congreso Visible, pero el equipo la centralizaba, la organizaba, la difundía y la ponía a disposición de la ciudadanía. Adicionalmente, los asesores grababan todas las intervenciones, las publicaban en tiempo real, y sintetizaban los elementos más importantes en el *copy*. Esto lo hicieron siempre, a pesar de que el tema no fuera el de mayor

[64] Esta iniciativa de transparencia fue la puesta en práctica del trabajo de investigación de Lina Guerra, la coordinadora de comunicaciones: *Por la transparencia parlamentaria: propuesta de modelo de comunicación online para acercar la gestión parlamentaria de los partidos políticos a la ciudadanía* (2017).

impacto en la opinión pública. Asimismo, tener información procesada y disponible les permitía enviarla a la prensa de forma muy ágil.

Para llevar a cabo la estrategia de transparencia, el equipo de comunicaciones publicó y actualizó la siguiente información:

Tabla 4. Información publicada por la Congresista[65]

Sobre las actuaciones de la Congresista	● Rendición de cuentas mensual ● Publicación de todas las sesiones, audiencias públicas y foros, tanto de Comisión, como de Plenaria ● Publicación diaria de la agenda de la Congresista ● Registro de votaciones tanto de Comisión, como de Plenaria ● Registro de viajes y sus financiadores ● Registro de regalos recibidos
Sobre el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia	● Los impedimentos para discutir y votar algunos temas de proyectos de ley o actos legislativos ● La declaración de renta ● El registro de intereses privados ● La declaración de bienes y rentas
Sobre el trabajo legislativo	● Una explicación de los proyectos de autoría de la Congresista ● El listado de las ponencias ● Las proposiciones y constancias

Fuente: elaboración propia

[65] Toda la información estaba disponible en la página web: www.juanitaenelcongreso.com. En ese sentido, en las redes sociales se informaba acerca de la publicación de dicha información.

Figura 1. Ejemplos de las publicaciones en Twitter

Fuente: equipo de comunicaciones de Juanita Goebertus

Mantener disponible la información, además de permitir un mejor acceso a la ciudadanía, fue útil para el trabajo del equipo, porque facilitaba reconstruir discusiones previas y acceder a la memoria documental. Asimismo, se suministraba la información para los procesos de rendición de cuentas anuales que exige el Congreso.

En ese sentido, la transparencia como un principio orientador del trabajo del equipo de comunicaciones, le permitió a Goebertus posicionarse como una congresista visible y reconocida por su trabajo constante y riguroso. Como lo informa la coordinadora de comunicaciones, se identificó la oportunidad de estimular el acceso a la información oportuna y de calidad, en el contexto de una entidad con gran producción de material poco accesible.

Además de este flujo de información, que se mantuvo estable en todo momento, el equipo de comunicaciones desarrollaba estrategias para las iniciativas propias, con el fin de explicarlas y hacerlas visibles ante la ciudadanía, así como para posicionarlas en la discusión pública, con el fin de promover su éxito. En lo que sigue se detallan esas acciones.

7.3 Estrategias de comunicación de las iniciativas propias

El diseño de cada estrategia de comunicaciones para las iniciativas propias, requería el involucramiento del equipo de comunicaciones desde el primer momento, y en todas las reuniones temáticas, con el fin de entender el objetivo y el alcance de cada una. Asimismo, cada estrategia pasaba por varias etapas, que podían variar de acuerdo al tipo de iniciativa, siendo las más exhaustivas los proyectos de ley propios. A pesar de las particularidades, a continuación se presenta la ruta crítica en la estrategia de comunicaciones:

a) *Definición de la identidad gráfica:* además de la comunicación de mensajes, para las iniciativas de más largo aliento se definió una línea gráfica, con el fin de mantener la uniformidad durante todo el proceso.

Figura 2. Líneas gráficas de iniciativas propias

Fuente: equipo de comunicaciones de Juanita Goebertus

b) *Puesta en marcha de la iniciativa:* una vez la iniciativa estaba construida, el equipo de comunicaciones elaboraba un documento para explicar sus elementos fundamentales. Por ejemplo, en el caso de los proyectos de ley, los miembros hicieron un documento tipo "ABC" para explicar de qué se trataba el proyecto, qué contenía, cómo se beneficiaría la gente que pretendía impactar, y a quiénes iba dirigido. Adicionalmente, se elaboraron piezas gráficas

para explicar los contenidos de los proyectos, y se crearon *hashtags* para combinar elementos *offline* con otros *online.*

c) *Seguimiento:* esto ocurría principalmente en relación con los proyectos de ley que se desarrollaban por un periodo más prolongado que los debates de control político. Consistía en informar en tiempo real el estado de la iniciativa, y en buscar ámbitos de incidencia, en favor de la iniciativa en la opinión pública. Por ejemplo, se buscó difundir las decisiones sobre el proyecto de ley en cada debate, publicar las ponencias una vez radicadas o comunicar el desarrollo de las audiencias públicas. En esta fase también se hacían piezas para explicar los contenidos de las ponencias cuando eran de especial relevancia, como en el caso de la reforma al Código Electoral o las reformas a la Procuraduría y a la Contraloría.

d) *Presión pública:* llegar a esta fase no era lo ideal, y ocurría cuando las iniciativas eran obstaculizadas. Al ser parte de un partido de oposición, esto tomó importancia, pues permitió hacer contrapeso desde la sociedad civil, la academia, las redes sociales y los medios de comunicación.

En efecto, la planeación de una estrategia de comunicaciones permitió producir información con rapidez y, a partir de eso, ofrecer respuestas ágiles en situaciones que ameritaban visibilidad. Por ejemplo, al informar en tiempo real sobre el trámite legislativo, era posible alertar sobre modificaciones problemáticas —*micos*— que los congresistas intentaban incluir en diferentes proyectos. Acorde con la visión de la coordinadora de comunicaciones, además de contar con información precisa y rápida, construir estrategias de comunicación con propósitos claros, teniendo en cuenta las características de cada iniciativa, contribuyó a la construcción de credibilidad pública de Juanita Goebertus como congresista. Además, la producción constante de contenidos robustos, explicados de forma clara, convirtió a Goebertus en un referente confiable en relación con los temas relevantes de su agenda.

Asimismo, dentro de las tácticas empleadas para las iniciativas propias y, en general, como parte de la estrategia más amplia, el equipo de comunicaciones exploró alternativas para comunicar información compleja a la ciudadanía, y acercar a la Congresista a los ciudadanos mediante formatos más cercanos.

7.4 Nuevas narrativas para llegar a la ciudadanía

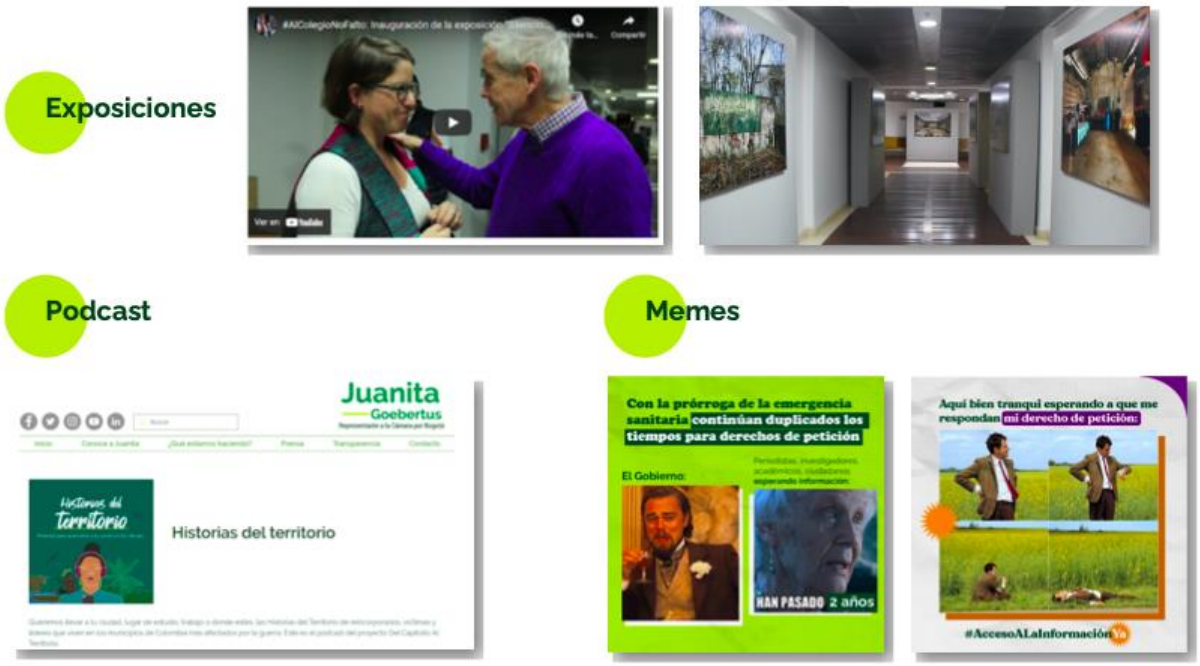
El equipo de comunicaciones exploró diversos caminos para acercar a Goebertus a la ciudadanía. Para esto, sus integrantes exploraron las potencialidades de las redes sociales, con el fin de innovar en la manera como se transmite el trabajo de un congresista que se desempeña en una entidad que carece de apertura con la ciudadanía, y en una labor que parece difícil de comunicar de manera sencilla y agradable, sin caer en la simplificación o las comunicaciones por *likes*. En palabras del equipo de comunicaciones, se buscaba transmitir una narrativa de Goebertus, más allá de las sesiones legislativas.

Dentro de esa aproximación a la forma de interactuar con los ciudadanos, los miembros del equipo hicieron uso de diversos formatos, que permitieron una experiencia distinta de las iniciativas de la UTL, a través de contenidos de valor. En ese sentido, hicieron exposiciones fotográficas[66], y también crearon contenidos en video, podcasts y otros formatos propios de las redes sociales, como memes.

Además del propósito de acercar a Goebertus a los ciudadanos, para el equipo era muy importante crear publicaciones relevantes que aportaran mayor conocimiento al usuario, acorde con cada red social. Aquello tenía como supuesto que los consumidores del contenido de Goebertus eran personas interesadas en contenidos de carácter pedagógico y de calidad, sobre el trabajo en el Congreso. Por eso, las métricas de las redes sociales pasaron a un segundo plano, pues se privilegiaron las narraciones.

[66] Exposición *Silencios*, del fotógrafo Juan Manuel Echavarría, a propósito del proyecto de ley de transporte escolar rural.

Figura 3. Iniciativas transmedia



Fuente: equipo de comunicaciones de Juanita Goebertus

Esta estrategia de exploración de formatos estuvo acompañada del uso de las redes sociales, que se perfilaron como espacios de interacción uno a uno con los ciudadanos interesados. Cuando estas eran usadas como canales de comunicación, todos los mensajes eran respondidos. Asimismo, a través de esos medios, se recibieron felicitaciones, ideas de proyectos de ley, preocupaciones, preguntas, inconformidades y solicitudes que, al igual que los correos electrónicos, tenían una respuesta pertinente y oportuna, gestionada por la comunicadora digital, con el apoyo de la asistente administrativa y los asesores temáticos.

7.4 Medios de comunicación

A partir de la experiencia previa de la coordinadora del equipo de comunicaciones en el manejo de las comunicaciones de otros congresistas, ya se tenía entablada una relación laboral con algunos periodistas que cubrían la fuente política, específicamente el Congreso. De tal modo, a partir de la campaña para el Congreso de Juanita Goebertus, la coordinadora de comunicaciones retomó la cercanía con la prensa, y estableció contacto con periodistas de otros medios de comunicación, muchos de ellos nativos digitales. Asimismo, también entabló cercanía con los divulgadores comunitarios con influencia en Bogotá.

Una vez posesionada Goebertus como congresista, se buscó llevar su mensaje fuera de Bogotá, teniendo en cuenta que el proyecto *Del Capitolio al Territorio* impactaba comunidades alejadas de la influencia de los medios de comunicación de la ciudad. Así fue como se construyó una robusta base de datos de medios regionales, periodistas independientes, medios de comunicación comunitarios y también nativos digitales de todos los departamentos de Colombia.

De tal modo, la relación con los medios de comunicación se basó en una apertura y disposición para atender a la prensa sin distinción alguna, siempre con la idea de que el acceso a la información es un derecho de los periodistas y de la ciudadanía; aspecto que también conforma un deber de los funcionarios públicos. Este corresponde al imperativo de entregar información accesible, pues dichos funcionarios deben estar prestos al escrutinio público. Bajo esa premisa, una parte importante de trabajo del área de comunicaciones durante estos cuatro años fue entregarle la información a los periodistas de forma inmediata y oportuna, atender sus requerimientos, despejar dudas sobre los trámites legislativos, y mantenerlos informados, en tiempo real, sobre lo que sucedía durante las discusiones de Comisión y Plenaria, sobre todo en aquellos debates que eran de interés nacional.

En conclusión, el equipo de comunicaciones asumió el compromiso de comunicar con transparencia y rigurosidad todas las actividades realizadas por Goebertus y la UTL, bajo la idea de que parte de ser servidores públicos es brindar información de calidad a los ciudadanos. Como lo indica el equipo de comunicaciones, este tipo de labores requieren personas dedicadas a ello tiempo completo y, sobre todo, un congresista que se tome en serio la actividad comunicativa a pesar de las incomodidades que puede representar la transparencia y el acceso a la información. En el caso de Goebertus, el trabajo robusto y constante en las comunicaciones se reflejó en el mejoramiento de las condiciones de los ciudadanos para acceder a la información producida en el Congreso, y al posicionamiento público de su trabajo y el de su equipo.

8. Relacionamiento ciudadano

La UTL puso en marcha iniciativas que permitieron la participación de los ciudadanos. Algunas de las iniciativas dieron lugar a proyectos de ley, o permitieron acceder a información relevante, para ejercer control político al Ejecutivo. Sin embargo, otras no tuvieron ese correlato en las tareas

legislativas y se ocuparon, por ejemplo, en crear un rol de bisagra entre los ciudadanos y las instituciones, o en facilitar espacios de participación directa con congresistas.

Al explorar distintas maneras de acercar a Goebertus a la ciudadanía, ella y su equipo —con el apoyo de otros actores externos— buscaron innovar en la manera de aproximarse a la ciudadanía, como el propósito de ejercer un mejor trabajo de representación —principalmente, en torno a los temas de su agenda, y conforme con las particularidades de estos—. Asimismo, se buscó crear un canal con los ciudadanos, para contribuir a recuperar la legitimidad y la confianza en el Congreso como institución.

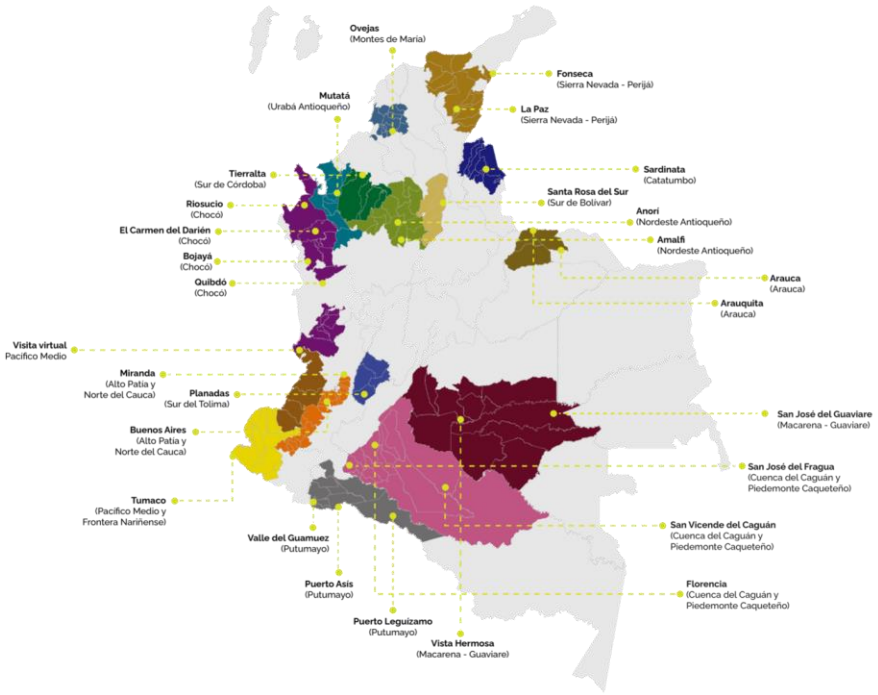
En ese escenario, las iniciativas puestas en marcha por Goebertus y su equipo fueron los proyectos (i) *Del Capitolio al Territorio*, que se llevó a cabo a través de visitas de los congresistas a los municipios más afectados por la guerra y la pobreza, conocidos como municipios PDET; (ii) *Los Jóvenes Tienen la Palabra*, que surgió a propósito de la coyuntura del Paro Nacional de 2021; y (iii) las *Escuelas de Formación Política* que se llevaron a cabo en varias oportunidades, con el fin de ofrecer formación técnica para desarrollar más y mejores liderazgos. En esta sección se presentará cada iniciativa.

8.1 Del Capitolio al Territorio

Este proyecto tenía como propósito hacer seguimiento territorial a la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello, congresistas de distintos partidos de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes[67] llevaron a cabo visitas a municipios de las 16 subregiones PDET. Además de verificar el estado de la implementación, Goebertus se propuso a través del proyecto construir puentes entre diversos actores involucrados en la implementación, la sociedad civil y —desde el Congreso— quienes estuvieron a favor y en contra del Acuerdo de Paz[68]. A la fecha de elaboración de este documento, se habían realizado 33 visitas en los siguientes municipios[69]:

[67] En algunas visitas participaron representantes que no eran miembros de la Comisión de Paz, pero que eran representantes del departamento que se visitaba.
[68] En su implementación participaron diversos actores. El Instituto Republicano Internacional (IRI) apoyó financieramente la iniciativa en la etapa inicial, y la Embajada del Reino Unido financió el resto del proyecto. Asimismo, la Fundación Ideas para la Paz se encargó de su operación y del trabajo técnico; el equipo de Goebertus coordinó el proyecto desde el Congreso; y los congresistas de distintos partidos decidieron participar en las visitas.
[69] Ante la imposibilidad de realizar las visitas durante el periodo de aislamiento, producto de la pandemia de covid-19, se realizaron siete reuniones de forma virtual.

Figura 4. Mapa de municipios visitados en el proyecto *Del Capitolio al Territorio*



Fuente: elaborado por el equipo de comunicaciones de Juanita Goebertus con fecha de corte del 7 de junio del 2022

A lo largo de su desarrollo, el proyecto mantuvo como lineamientos escuchar a los ciudadanos de los municipios visitados, y descentralizar el ejercicio participativo, en torno al seguimiento de la implementación del Acuerdo. Además, adoptó el carácter de *bisagra* entre la ciudadanía y las autoridades del orden nacional y local. Aparte de identificar las necesidades que podían ser satisfechas a través de iniciativas legislativas, y de obtener insumos para ejecutar actividades de control político, de acuerdo con el equipo de Goebertus, este proyecto contribuyó a fortalecer la confianza de los ciudadanos de dichas regiones en instituciones como la Comisión de Paz de la Cámara. Por ejemplo, una vez se establecieron relaciones con algunos liderazgos en las subregiones, los ciudadanos vieron en la Comisión de Paz de la Cámara un lugar para presentar denuncias, o exponer casos de violencia.

Asimismo, las visitas a los municipios permitieron consolidar información específica de cada subregión PDET, en relación con la implementación del Acuerdo de Paz. De tal forma, en primera medida, se realizó un informe sobre la región, a partir de la respuesta a derechos de petición, fuentes públicas, e informes de seguimiento a la implementación, ejecutados por

Naciones Unidas y por organizaciones de la sociedad civil. Estos informes previos se enfocaron en los siguientes aspectos: (i) el estado de la implementación; (ii) la situación de las víctimas, en donde se destacan los hechos victimizantes y principales afectaciones en términos de Derechos Humanos; y (iii) las principales dinámicas y trayectorias de la situación de seguridad territorial. Además, tras la pandemia, el contenido se fue adaptando, y se incluyeron las capacidades territoriales para enfrentar el covid-19.

Así, de manera previa a la visita, se socializó con los representantes participantes. Posteriormente, a partir de la información producida en los distintos espacios de participación y reuniones que se llevaban a cabo en las visitas, se sistematizaron las preocupaciones de los habitantes de la subregión. A partir de ellas, se formularon solicitudes de información a las entidades responsables, y toda esta información (preocupaciones y percepciones ciudadanas, y respuestas de las entidades) se consignó en un informe final de la visita.

Adicionalmente, las respuestas a los derechos de petición fueron las bases para el proceso de devolución a las comunidades. Este ejercicio consistía en una reunión, en la mayoría de los casos virtual, con los líderes, las víctimas y las personas en proceso de reincorporación, en donde se socializaron las respuestas obtenidas por parte de las entidades, y se realizaron nuevamente ejercicios de escucha de las preocupaciones que se mantenían vigentes.

Como un aprendizaje del proceso, el equipo de apoyo a la Comisión de Paz realizó una serie de documentos llamados *Cajas de herramientas*, que tenían el propósito de llenar vacíos de información en la población, identificados durante las visitas. Estos documentos contaban con datos sobre programas y mecanismos para acceder a recursos para la ejecución de proyectos que ayudaran a la implementación de los compromisos del Acuerdo de Paz. Estos se refieren a los siguientes temas: obras PDET, OCAD-Paz, educación, proyectos productivos, veedurías ciudadanas, infraestructura institucional para la implementación, curules de paz y Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (Sivjrnr).

En gran medida, la agenda de la implementación del Acuerdo de Paz de Juanita Goebertus se desarrolló a través de este proyecto. Además de permitirle observar de primera mano el avance en la implementación, este mostró una forma innovadora de acercar a los congresistas a la ciudadanía. No obstante, el proyecto también hizo evidentes las limitaciones del Congreso para incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas. Esto, a pesar de ser un obstáculo,

también representó el desafío de explorar formas distintas de ejercer la representación, de visibilizar y promover una agenda temática, y de reconstruir la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en los políticos. Según Goebertus, mantenerse en contacto con las comunidades más afectadas por la guerra y la pobreza, le dio fuerza en los momentos políticos más difíciles, para ratificar el compromiso que había adquirido al ser elegida representante a la Cámara.

8.2 Los Jóvenes Tienen la Palabra

Durante la coyuntura del Paro Nacional de 2021, Goebertus lideró un grupo multipartidista de representantes a la Cámara[70], que realizó visitas a las ciudades del país en las que se presentaron mayores movilizaciones ciudadanas; más denuncias de violaciones de derechos humanos durante las protestas, y donde los cifras e indicadores sociales y económicos, como el empleo y la educación de la población joven, eran más preocupantes. Gobertus consideró que las dimensiones locales del Paro Nacional debían ser entendidas a partir de lo que la ciudadanía movilizada y, en particular, los jóvenes, reclamaban. Para ello, se crearon espacios de participación para esta población, con el fin de identificar posibilidades de acción desde el Congreso, para contribuir a atender la crisis social que se estaba expresando.

[70] Mauricio Toro, Catalina Ortiz y Katherine Miranda, de la Alianza Verde; Gabriel Santos y Edward Rodríguez, del Centro Democrático; José Daniel López, Ángela Sánchez y Jorge Benedetti, de Cambio Radical; Adriana Matiz y Juan Carlos Wills, del Partido Conservador; John Jairo Hoyos, del Partido de la U; Juan Carlos Losada, Carlos Ardila, Alejandro Vega y Juan Fernando Reyes Kuri, del Partido Liberal.

Figura 5. Mapa de visitas del proyecto *Los Jóvenes Tienen la Palabra*

Fuente: elaboración del equipo de comunicaciones

Se realizaron quince visitas (once presenciales, cuatro virtuales), con la participación de más de cuatrocientos jóvenes. Como resultado, se elaboraron cinco proyectos de ley[71]:

1. Proyecto de ley para fortalecer el autoempleo, fomentar el emprendimiento y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia[72].

2. Proyecto de ley para trasladar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Justicia y del Derecho, con el fin de garantizar su naturaleza civil[73].

3. Proyecto de ley para fortalecer la educación para la sexualidad[74].

[71] Para el momento de elaboración de este documento todos se encontraban en trámite.
[72] Proyecto de Ley 227 de 2021, Cámara.
[73] Proyecto de Ley 228 de 2021, Cámara.
[74] Proyecto de Ley 229 de 2021, Cámara.

4. Proyecto de ley para promover la participación ciudadana[75].

5. Proyecto de ley para promover el ejercicio del derecho a la educación de los jóvenes[76].

La elaboración de estos proyectos estuvo a cargo de los equipos de los congresistas que participaron en la iniciativa. Cada texto, antes de ser radicado, fue socializado con los jóvenes que participaron en los espacios en cada ciudad, que se organizaron para recibir observaciones y comentarios. También se hizo un taller en Bogotá, al que asistieron algunos jóvenes de las poblaciones donde se llevó a cabo la iniciativa, para discutir, ajustar y modificar las iniciativas legislativas mencionadas.

De tal forma, este proyecto evidenció las barreras del Congreso para atender problemas sociales y, simultáneamente, mostró sus potencialidades en términos de la canalización de las necesidades de la población. A pesar de las limitaciones de las iniciativas legislativas para resolver los problemas identificados por los jóvenes participantes, se puede afirmar que ofrecer espacios de participación para que sus preocupaciones fueran escuchadas directamente por los representantes, fue una iniciativa poco común, pero relevante. Esta puso de presente la necesidad de que el Congreso se apropie de manera más directa de su deber de representación, y haga esfuerzos por trabajar de manera multipartidista, a pesar de las diferencias ideológicas y políticas.

8.3 Escuela de Formación Política #EsConAcciones

Esta iniciativa surgió a partir del interés en ofrecer formación para personas interesadas en participar en política, sin importar su filiación partidista. Esta no partió del Partido Verde, sino que fue gestionada por Goebertus y Diego Laserna[77], y se centró en la formación de personas para el ejercicio del liderazgo a nivel local. Se realizaron seis versiones[78] de la *Escuela* durante los cuatro años de periodo de Goebertus:

1. Para formar candidatos a las Juntas Administradoras Locales de Bogotá.

2. Para aspirantes a las alcaldías locales en Bogotá.

[75] Proyecto de Ley 230 de 2021, Cámara.
[76] Proyecto de Ley 226 de 2021, Cámara.
[77] Diego Laserna fue el gerente de campaña de Juanita Goebertus, y posteriormente fue su candidato al Concejo de Bogotá, electo para el periodo 2020-2023.
[78] Hubo 831 postulantes para todas las versiones de la *Escuela*, de los cuales se aceptaron 414 personas. La *Escuela de Incidencia en la Priorización de Recursos* fue abierta; es decir, fue transmitida por Facebook Live.

3. Para ciudadanos interesados en incidir en la priorización de recursos a través de los Encuentros Ciudadanos en Bogotá.

4. Para ciudadanos interesados en entender el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá, y los mecanismos de participación para incidir en él.

5. Para ciudadanos interesados en cómo estructurar campañas políticas para el Congreso de la República.

6. Para candidatos a los Consejos Locales de Juventud, incluyendo líderes de municipios PDET.

La *Escuela* se desarrolló a través de sesiones impartidas por uno o varios invitados con especialidad en un tema correspondiente a un plan de estudio diseñado previamente. Estos expertos ofrecieron cada charla ad honorem. A pesar de la particularidad de cada *Escuela*, entre los temas impartidos se encontraron temas comunes, como el funcionamiento del Estado en sus distintos niveles; la participación ciudadana local; y asuntos propios de agendas programáticas, como el desarrollo sostenible, la construcción de paz y el ordenamiento territorial.

Es importante señalar que la *Escuela de Formación Política* no tuvo como propósito crear una masa crítica electoral, sino que fue otra herramienta pensada para relacionarse con la ciudadanía, en particular, a través de la cualificación para ejercer cargos de elección popular, y para el liderazgo público. Solo algunos de los participantes lograron acceder a los cargos a los que aspiraban[79]. Sin embargo, esta iniciativa mostró la importancia de ofrecer espacios a la ciudadanía para que pueda adquirir conocimientos para participar en lo público, y ejercer un liderazgo.

Los distintos proyectos llevados a cabo por Goebertus y su UTL, con el apoyo de diversos actores externos, permitieron mostrar las posibilidades de innovación que tienen los congresistas para relacionarse con la ciudadanía. De acuerdo con sus intereses temáticos y los sectores poblacionales que representan, los congresistas pueden idear distintas iniciativas que trasciendan los procedimientos legislativos, y amplíen el alcance de su representación.

[79] De los participantes de la *Escuela de Formación*, dos fueron electos como ediles, dos fueron seleccionados como alcaldes locales, y uno fue electo como consejero de juventud.

9. Referencias

Cámara de Representantes de la República de Colombia. (Junio 24, 2010). Resolución 1095 de 2010. *Por la cual se modifica la Resolución No. MD 3155 de 2008, mediante la cual se adopta el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos para todos los empleos de la planta de Personal, y se reglamenta la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico en la H. Cámara de Representantes*.

Cantillana Peña, C., Contreras Aguirre, G., Morales Quiroga, M., Oliva, D., & Perelló, L. (2017). Malestar con la representación democrática en América Latina. *Política y Gobierno*, *24*(2), 245–274. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372017000200245

Cifras y Conceptos. (2021). *Panel de Opinión*. Cifras y Conceptos. https://cifrasyconceptos.com/productos-panel-de-opinion/

Congreso de la República de Colombia. (Marzo 24, 1992). Ley 3 de 1992. *Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*. D.O.: 40.390. http://www.secretariasenado.gov.co/ley-3-de-1992#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20expiden,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones

Congreso de la República de Colombia. (Junio 17, 1992). Ley 5 de 1992. *Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Resumen de Notas de Vigencia*. D.O.: 52.052. http://www.secretariasenado.gov.co/ley-5-de-1992

Congreso de la República de Colombia. (Agosto 19, 1993). Ley 65 de 1993. *Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*. D.O.: 40.999. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html

Congreso de la República de Colombia. (Julio 15, 1994). Ley 52 de 1994. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327

Congreso de la República de Colombia. (Enero 23, 2017). Ley 1828 de 2017. *Por medio de la cual se expide el código de ética y disciplinario del congresista y se dictan otras disposiciones*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79063#:~:text=La%20presente%20ley%20constituye%20el,art%C3%ADculo%20185%20de%20la%20Constituci%C3%B3n

Congreso de la República de Colombia. (Mayo 23, 2017). Acto Legislativo 3 de 2017. *Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. D.O.: 50.242. https://www.redjurista.com/Documents/acto_legislativo_3_de_2017_.aspx#/

Congreso de la República de Colombia. (Julio 9, 2018). 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*. https://www.cne.gov.co/elecciones/estatuto-de-la-oposicion-en-colombia

Congreso de la República de Colombia. (Mayo 25, 2019). Ley 1955 de 2019. *Ley del Plan Nacional de Desarrollo.* D.O.: 50.964. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202018%2D2022%20%E2%80%9CPacto%20por%20Colombia,concordancia%20con%20un%20proyecto%20de

Congreso de la República de Colombia. (Julio 15, 2019). Acto Legislativo 2 de 2019. *Por medio del cual se adiciona un inciso y un parágrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=97791

Congreso de la República de Colombia. (Agosto 26, 2019). Ley 1996 de 2019. *Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=99712#:~:text=Objeto.,el%20ejercicio%20de%20la%20misma

Congreso de la República de Colombia. (Julio 22, 2020). Acto Legislativo 2 de 2020. *Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=136410

Congreso de la República de Colombia. (Agosto 25, 2021). Acto Legislativo 2 de 2021. *Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170296

Constitución Política de Colombia. (1991A). Artículo 135. Gaceta Asamblea Constituyente de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Constitución Política de Colombia. (1991B). Artículo 150. Gaceta Asamblea Constituyente de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Constitución Política de Colombia. (1991C). Artículo 154. Gaceta Asamblea Constituyente de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Constitución Política de Colombia. (1991D). Artículo 176. Gaceta Asamblea Constituyente de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Constitución Política de Colombia. (1991E). Artículo 319. Gaceta Asamblea Constituyente de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Constitución Política de Colombia. (1991F). Artículo 325. Gaceta Asamblea Constituyente de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2018). *Sentencia C-018* (M.P. Antonio Lizarazo). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-018-18.htm

Departamento Administrativo de la Función Pública la República de Colombia. (Abril 20, 2021). Concepto 153.941 de 2021. *Referencia: inhabilidades e incompatibilidades. Prohibición de participación en política*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164408

Doyle, D. (2011). The legitimacy of political institutions: Explaining contemporary populism in Latin America. *Comparative Political Studies*, *44*(11), 1447-1473. https://doi.org/10.1177/0010414011407469

Gilens, M. (2012). *Affluence and Influence*. Princeton University Press.

Guerra, L. (2017). *Por la transparencia parlamentaria: propuesta de modelo de comunicación online para acercar la gestión parlamentaria de los partidos políticos a la ciudadanía* [Tesis de Maestría]. Universidad de Sevilla. https://idus.us.es/handle/11441/65389?show=full

Invamer. (2022). *Medición 147*. Invamer.

Lagunes, P. F., & Svejnar, J. (Eds.). (2020). *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*. Routledge.Ministerio de Justicia y del Derecho. (Octubre 16, 2014). Decreto 2055 de 2014. *Por el cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal, su funcionamiento y todos los asuntos relacionados con las demás instancias técnicas que se requieran para su adecuado desarrollo*. D.O.: 49.306. https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2055_de_2014_ministerio_de_justicia_y_del_derecho.aspx#/

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.

Poveda Cubillos, G. (2014). Representatividad parlamentaria. ¿Congreso en crisis? *Revista de Derecho Público, 32*. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4760196

Segovia, J., Pontarollo, N., & Orellana, M. (2021). Discontent with democracy in Latin America. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *14*(3), 417-438.

El Congreso es usualmente percibido como un sitio oscuro, donde únicamente priman las reglas de la política electoral. Detrás de esa percepción -legítima- existen unidades de trabajo legislativo que se enfrentan todos los días al reto de tejer lazos entre la política electoral y el desarrollo de políticas públicas para llevar a cabo una agenda de representación. Este documento de trabajo explora esa otra cara del Congreso a partir de un estudio de caso.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad:
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica:
Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

ANEXOS

Manual de Funciones
UTL

Funciones transversales de la UTL:
- *Función legislativa*: Elaborar proyectos normativos, fichas de análisis de los proyectos normativos presentados por otras UTL y proposiciones.
- *Función de control político:* Preparar y llevar a cabo debates de control político, audiencias públicas, foros y acciones de movilización ciudadana.
- *Función de litigio estratégico:* Presentar acciones judiciales para avanzar en prioridades que no tengan viabilidad legislativa.

Directora de la UTL (Carolina Varela)
- Coordinar el desarrollo de todas las funciones de la UTL
- Administrar el talento humano de la UTL
- Desarrollar y supervisar la planeación estratégica de la UTL
- Atender al público en representación de la UTL

Secretario privado (Johana Moreno)
- Coordinar y administrar la agenda
- Administrar el correo electrónico
- Repartir y hacer seguimiento a la correspondencia
- Velar por el bienestar laboral de la UTL
- Administrar la caja menor de la UTL
- Llevar a cabo trámites administrativos ante la presidencia de la Comisión (permisos, nombramientos, actas de pagos, etc.)
- Seleccionar, coordinar y supervisar un pasante

Coordinadora jurídica (Ana Lucía Rodríguez)
- Garantizar el cumplimiento de la Constitución y la Ley en todas las actuaciones de la UTL
- Proveer asesoría jurídica para todos los miembros de la UTL
- Supervisar la elaboración de proyectos normativos, fichas de análisis de los proyectos normativos presentados por otras UTL y proposiciones
- Coordinar las acciones de litigio estratégico de la UTL
- Elaborar briefs temáticos en temas jurídicos para la preparación de debates de control político, audiencias públicas, foros y acciones de movilización ciudadana
- Responder de manera ágil toda la correspondencia en materia jurídica
- Presentar y hacer seguimiento a derechos de petición en temas jurídicos
- Seleccionar, coordinar y supervisar un pasante

Asesor en política social y económica (Mariana Matamoros)
- Participar en la elaboración de proyectos normativos, fichas de análisis de los proyectos normativos presentados por otras UTL y proposiciones.

- Elaborar briefs temáticos en temas socio-económicos para la preparación de debates de control político, audiencias públicas, foros y acciones de movilización ciudadana
- Responder de manera ágil toda la correspondencia en materia socio-económica
- Presentar y hacer seguimiento a derechos de petición en temas socio-económicos
- Seleccionar, coordinar y supervisar un pasante

Asesor en política ambiental y Bogotá (David Cardona)
- Participar en la elaboración de proyectos normativos, fichas de análisis de los proyectos normativos presentados por otras UTL y proposiciones.
- Elaborar briefs temáticos en temas ambientales y de Bogotá para la preparación de debates de control político, audiencias públicas, foros y acciones de movilización ciudadana
- Responder de manera ágil toda la correspondencia en materia ambiental y de Bogotá
- Presentar y hacer seguimiento a derechos de petición en temas ambientales y de Bogotá
- Seleccionar, coordinar y supervisar un pasante

Coordinadora de comunicaciones (Lina Guerra)
- Elaborar y ejecutar la estrategia de comunicación de todas las acciones de la UTL
- Preparar y ejecutar la agenda en medios de comunicación
- Supervisar el cumplimiento de las funciones de la diseñadora, web-master y community manager
- Coordinar la estrategia de rendición de cuentas
- Seleccionar, coordinar y supervisar un pasante

Diseñadora, web-master y community manager (Maryann Estrada)
- Administrar las redes sociales
- Administrar la página web
- Diseñar piezas comunicativas

Coordinador de movilización (Esteban Guerrero)
- Liderar el desarrollo de debates de control político, audiencias públicas y foros
- Llevar a cabo una acción semanal de movilización ciudadana en Bogotá
- Llevar a cabo una acción semanal de movilización ciudadana fuera de Bogotá
- Administrar la base de datos
- Coordinar las relaciones con el partido
- Seleccionar, coordinar y supervisar un pasante

Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (Nelson González, Camila Gómez, Daniela Herrera, Sergio Arrieta, Víctor Cocoma)

Ficha para el estudio de proyectos
Unidad de Trabajo Legislativo
Juanita Goebertus

Fecha elaboración ficha	Diciembre 3 de 2018
Número de Proyecto	N° 106/2018c
Gaceta/link	N° 675 DE 2018 http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2018-10/106-18-C%20PON%201ER%20DTE%20-%202018%20Version%20Final_0.docx
Título	"Por medio de la cual se crea el banco nacional de datos genéticos vinculados a la comisión de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y demás crímenes violentos"
Tipo de Iniciativa	Ley estatutaria
Autor-partido	H.R. Martha Villalba (P. de la U), H.R. Silvio Carrasquilla (P. Liberal)
Origen-partido	P. de la U y P. Liberal
Ponentes-partido	John Jairo Hoyos - Partido de la U
Comisión	Primera
Estado	Primer Debate
Resumen Proyecto	Se crea con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Banco Nacional de Datos Genéticos (en adelante, BNDC) vinculados a la comisión de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales y demás crímenes violentos en Colombia. Se trata en total de nueve (9) artículos, donde se resalta lo siguiente: En el art.1 se crea bajo la dirección y coordinación del Instituto Nacional de Medicina Legal 8 en adelante, Instituto), el Banco Nacional de Datos Genéticos vinculados a la comisión de delitos sexuales y crímenes violentos. El art. 2 trae las definiciones del P.L.E (Proyecto Ley Estatutaria). Se destaca la definición dada al "Banco de Perfiles Genéticos" como aquellos que contienen los perfiles genéticos obtenidos a partir de las muestras biológicas recuperadas de los restos humanos de las personas. El art. 3 contiene las principales funciones del Instituto, como director del BNDC, dentro de las que se destaca: ingreso, búsqueda, eliminación, reporte de coincidencias y control de calidad de perfiles genéticos; así como laboratorio para procesar muestras positivas. Se expide dentro del mismo artículo un mandato reglamentario de 6 meses sobre estas actividades a cargo. Adicionalmente, en el art. 4 el Instituto almacenará y sistematizará la información genética asociada con las muestras o evidencias biológicas que hubieren sido obtenidas en desarrollo de valoraciones médico legales o necropsias practicadas a víctimas de delitos sexuales y demás crímenes violentos

	(tanto evidencia biológica como información genética recuperada en lugar hechos) En aquellas entidades territoriales donde no opere el Instituto, estará a cargo del Hospitales o Clínicas privadas. En el parágrafo primero y segundo del art. 3 señala que el banco dispondrá lo necesario para conservación inviolable e inalterable de archivos información genética, así como el carácter permanente de la información. El. Art. 5 describe la información genética registrada como aquella elaborado exclusivamente sobre genotipos, que sean polimórficos en la población y carezcan de asociación directa en la expresión de genes y aporten sólo información identificatoria apta para ser sistematizada y codificada. Ahora bien, el art. 6 establece que El Banco también administrará los perfiles de ADN de las personas relacionadas con investigaciones judiciales. Una vez la sentencia condenatoria se encuentre en firma, de oficio se ordenará exámenes tendientes a lograr identificación genética y su inscripción en el Banco. El art. 7 sobre procedimientos de búsqueda de perfiles genéticos en el banco, señala que podrá el Instituto realizar búsquedas periódicas de elementos probatorios de origen desconocido que no se conozca su origen, sin que se requiera orden judicial especifica ni control de legalidad para tomarlos. Por otra parte, las búsquedas selectivas o dirigidas serán de aquellos perfiles genéticos de personas identificadas, indiciadas, imputadas o condenadas solo con orden judicial con control de legalidad previo por el juez de garantía.
Principales problemas / principales ventajas	Ventaja: permite mayor eficacia en investigación y política criminal. Desventaja: no es claro los efectos jurídicos de la información contenida del Banco. Por otra parte, se trata de una información inviolable y permanente que puede en algunos casos sea administrada por entidades privadas de salud. Es casi darle funciones de policía judicial al personal de salud de los municipios donde no hay sedes del INMLCF o presencia de policía judicial. No es clara su articulación con otros mecanismos similares que existen actualmente (CODIS-Combined DNA Index Systemmilares que existen actualmente.

Opinión de expertos	En concepto remitido por la DIJIN señalan tres aspectos principales; el primero, que no es claro el financiamiento y la capacidad institucional para ejecutar el banco y esto puede dar lugar a una norma que no se puede implementar. En segundo lugar, precisan que en tanto se trata de una media que tiene que ver con el manejo de datos sensibles, debe preverse una protección de dicha información con los mismos estándares de la ley de protección de datos personales. Tercero, precisan que se requiere una reglamentación sobre el manejo del material Biológico. Además de esos tres aspectos problemáticos, señalan que debe precisarse si el banco será paralelo a lo ya se gestiona a través del CODIS (INMLCF, CTI y DIJIN). Sugieren hacer mesas técnicas con personal del Comité de Criminalística para resolver dudas y poder llegar a un buen resultado. En el concepto del INMLCF definen qué es el CODIS y al respecto señalan que es una herramienta para administrar y gestionar los perfiles genéticos que están vinculados a un número

	de identificación que corresponde al caso; es decir, no hay información de identificación personal en el CODIS, pero sí precisan que falta una legislación para recaudar material genético de otras fuentes como elementos materiales probatorios para otros delitos, pues el CODIS se usa solo para búsqueda de desaparecidos (por la ley sobre desaparición forzada). Por tanto, señalan que sería deseable que el banco propuesto se haga de forma paralela al de perfiles genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas por, de acuerdo con el concepto, "la naturaleza de ambas es totalmente diferente". Señalan que en efecto la herramienta propuesta sería de utilidad para la investigación criminal.

Posición que deberíamos tener frente al articulado general	Apoyar pero hay que formular proposiciones técnicas para permitir i) la articulación con lo que hay, en particular con el uso del CODIS, y ii) regular la protección de esta información sensible que excede lo regulado en la ley de protección de datos personales; para lo que requerimos apoyo de las entidades que conocen del tema

Proposiciones (incluir tipo de proposición y texto)	

Otros datos a tener en cuenta.	Pedimos conceptos a INMLCF Y A DIJIN

Juanita
Goebertus
Representante a la Cámara por Bogotá

VISIÓN DE NUESTRO LEGADO

1. Defender el **proceso de paz** y contribuir a avanzar en su implementación.

2. Consolidar una **bancada por Bogotá** que defienda los intereses de la ciudad en el Congreso.

3. **Innovar** en el relacionamiento entre los ciudadanos y los representantes.

4. Contribuir a **re-legitimar** la política y el Congreso de la República.

5. **Inspirar** a más jóvenes, mujeres y técnicos a hacer política.

PRINCIPIOS DE NUESTRO TRABAJO

1. Le metemos corazón y optimismo a todo lo que hacemos. Nuestra capacidad de trabajo depende de nuestro **bienestar personal**, así que siempre le apuntamos a que cada uno esté feliz.

2. Nuestro trabajo se guía por la **excelencia** y la **rigurosidad**. Todas nuestras propuestas de política pública están basadas en la evidencia. No pretendemos posar de expertos en todo, así que nos dedicamos a aprender con juicio de los distintos temas.

3. Somos funcionarios públicos **al servicio de la ciudadanía**, por lo que todas nuestras actuaciones deben ser éticas y darse siempre en el marco de la Constitución, garantizando la austeridad en el gasto de los recursos de los colombianos, y sin creernos nada más de lo que somos: ciudadanos.

4. Antes de tomar una posición nos aseguraremos de conocer los **distintos puntos de vista** en igualdad de condiciones, y los valoramos sin prejuzgarlos.

5. Solo presentamos críticas que podemos acompañar de **propuestas de solución creativas** e innovadoras, buscando siempre tender puentes entre quienes piensan diferente.

6. Evitamos reaccionar en caliente, y ponemos por encima el **respeto**, tratando bien a todas las personas sin distinción alguna.

7. La **transparencia** guía todas nuestras actuaciones. Todo lo que hacemos lo publicamos.

8. Funcionamos de manera **solidaria** como un equipo, siempre conscientes de que el éxito de nuestros proyectos depende de todos. No somos comité de aplausos: somos nuestros más duros críticos.

9. Trabajaremos en **articulación** con los operadores jurídicos para garantizar que las normas que desarrollemos resuelvan problemas en vez de crearlos.

10. Estructuraremos nuestro trabajo de manera ordenada y estratégica, buscando siempre ser **preventivos** en vez de reactivos.