

La reforma del Congreso de Colombia

INTRODUCCIÓN

Colombia está pasando por una profunda crisis. Esta es la afirmación que introduce todos los escritos de quienes se interesan en este país latinoamericano que, desde hace mucho tiempo, es tema de estudio de colombianos y extranjeros.

Durante la segunda mitad del siglo xx, y a diferencia de casi toda América Latina, Colombia sólo vivió una dictadura corta¹. Sin embargo, la guerrilla más antigua del mundo pone hoy en peligro la estabilidad del Estado y la existencia misma de la democracia². Esta violencia, que lleva más de treinta y cinco años, le ha traído como consecuencia al país graves problemas sociales, como es el caso de los “desplazados”, quienes traen consigo una fuerte inmigración hacia las ciudades, cuyas infraestructuras no están diseñadas para recibir ese flujo de personas. Así mismo, reduce la inversión, tanto nacional como extranjera, lo que impide el desarrollo económico, al aumentar el desempleo y la pobreza. Finalmente, produce en los colombianos el sentimiento de tener instituciones que no cumplen con sus funciones, así como un Congreso que no los representa, y un personal político que sólo busca defender sus propios intereses.

Tratar el tema del Congreso colombiano no es sólo estar frente a una de las instituciones más afectadas por la imagen de la incapacidad del Estado, sino ante todo, por la de la corrupción³. Los miembros del Congreso, tanto congresistas como funcionarios, son acusados *a priori* de ser unas de las personas más corruptas del país. De sus iniciativas se sospecha, en la mayoría de los casos, que esconden un interés particular y los resultados son, por lo general, irrisorios. Al igual que ocurre en la mayoría de los países⁴, el pueblo colombiano hace juicios muy severos en contra del Congreso y de sus miembros. Critica las remuneraciones parlamentarias, consideradas como excesivas por la mayor parte de la opinión pública⁵, su desconocimiento sobre los verdaderos problemas del país, su incapacidad para encontrar soluciones, y su indiferencia frente a los dramas vividos por gran parte de los colombianos. La consecuencia lógica de este desprestigio es la falta de interés de la población hacia la institución parlamentaria, que se traduce en altas tasas de abstencionismo, siendo superiores al 50 % en las elecciones legislativas de los últimos años⁶.

La mala imagen es un problema que atañe a los congresos de todo los países latinoa-

americanos. En efecto, el régimen presidencial que existe en Colombia, como en la mayoría de sus países vecinos, se basa en un ejecutivo fundador de la nación, que nació luego de pasados más tres siglos de colonización, y en un Congreso, copia de los regímenes anglosajones, que «nunca fue verdaderamente entendido ni respetado en estos países, donde se presentó como una innovación importada»⁷. A esta percepción se suma la imagen de clientelismo y de corrupción que ciertamente permanece presente en estos países. A pesar de que las relaciones han cambiado, los “caciques” continúan ocupando un papel predominante en la vida política y parlamentaria del país. En efecto, «el caciquismo no ha desaparecido: simplemente se ha modernizado»⁸.

Afortunadamente todos los *a priori* no son ciertos, y el Congreso colombiano, a pesar de las críticas, está en proceso de cambio. Sin embargo, aún existen temas sobre los que un estudio daría resultados de alarma y decepción. La manera como se financian las campañas legislativas, por ejemplo, es “misteriosa”, ya que los candidatos deben pagar grandes sumas para lograr obtener una curul en el Congreso⁹. Las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo tienen más aspecto de negociación de cualquier tipo de mercancía que un verdadero debate político. Cada parlamentario vota de acuerdo con los beneficios que pueda recibir. El funcionamiento interno del Congreso obedece a reglas muy particulares, ya que su relación con los partidos políticos es casi inexistente: las decisiones se toman según acuerdos preexistentes entre los parlamentarios, y a la hora de los debates los partidos políticos juegan un papel mínimo¹⁰. Los escándalos que se han presentado luego de una serie de contratos firmados por la institución, ponen en tela de juicio los mecanismos utilizados para la escogencia de las

empresas privadas que resultaron beneficiadas. Finalmente, los polémicos “micos”¹¹ dejan a veces descubrir los oscuros intereses de quienes ocupan una curul en el Congreso de Colombia.

Es en este contexto en el que los colombianos han visto desfilar innumerables propuestas de reformas políticas. Cada gobierno busca dejar huella en este aspecto, lo que no significa que las propuestas obedezcan a estudios detallados y serios.

Para analizar estos puntos, realizaremos un estudio de los proyectos y de las reformas presentadas e introducidas durante los gobiernos de ANDRÉS PASTRANA y ÁLVARO URIBE. Posteriormente, analizaremos los obstáculos políticos a los que se ve enfrentado un proyecto de esta naturaleza y, finalmente, presentaremos una reflexión sobre los temas a tratar en una futura reforma a la política.

I. LOS DIFERENTES PROYECTOS DE REFORMA

Desde hace varias décadas, los diferentes gobiernos colombianos se han preocupado por presentar proyectos de reforma política, lo cual no quiere decir que haya existido una verdadera voluntad de reformar las prácticas políticas, pues, como es sabido, el ejecutivo es el primer beneficiado con el desorden imperante en el legislativo.

El presidente PASTRANA presentó, para el estudio de los parlamentarios, varios proyectos que buscaban, según las palabras del ejecutivo, «dar una oportunidad al Congreso para demostrar su compromiso con los cambios de la política colombiana»¹².

El primero de esos proyectos fue presentado al comienzo del mandato en 1998. Posteriormente, se presentó uno nuevo a raíz de un gran escándalo de corrupción en el

seno de la mesa directiva de la Cámara de Representantes. Finalmente, el tercer proyecto se presenta como respuesta a las acusaciones de fraude durante las elecciones legislativas de 2002.

Los tres proyectos proponen esencialmente los mismos cambios. Tratan sobre los partidos políticos, el financiamiento de las campañas, el funcionamiento, la composición y la administración de las asambleas departamentales y los consejos municipales, al igual que el Congreso.

El gobierno URIBE presentó un proyecto de reforma a la política el mismo día de su posesión, con una nueva visión sobre el procedimiento. El contenido de ese proyecto es igualmente diferente: busca renovar el Congreso más que a la política. Fruto de ese proyecto, se reforma la Constitución en varios de sus artículos.

A. PROYECTOS DE REFORMA DEL GOBIERNO PASTRANA

Durante el periodo presidencial 1998-2002, el presidente de la República presentó, en varias oportunidades, proyectos que buscaban cambiar las prácticas políticas colombianas. Varios temas son tratados por estas medidas, que en esencia no cambiaron durante los cuatro años de gobierno.

La primera anotación es la ausencia de una verdadera voluntad de cambio por parte del ejecutivo que, al mismo tiempo de la presentación del proyecto, seguía intercambiando puestos y contratos por votos parlamentarios. Este fenómeno es reconocido por el propio ministro del Interior quien, en su exposición de motivos, afirma que «la gobernabilidad es obtenida, hoy en día, gracias a las relaciones individuales entre cada parlamentario y el gobierno»¹³. El doble juego del gobierno se ve

reflejado en la aprobación, en los últimos días del año 2000, de una importante suma de dinero destinada a la Cámara de Representantes, para el pago de favores de los integrantes de la Gran Alianza por el Cambio, quienes algunos meses después serían investigados.

En lo que tienen que ver con el Congreso, el proyecto podría resumirse en tres puntos: la composición, el funcionamiento y el régimen de los parlamentarios. En el primer punto, la propuesta consiste en reducir el número de senadores de 102 a 70: dos senadores serían elegidos en cada departamento, dos lo serían en una circunscripción especial en representación de los indígenas, un senador sería elegido en representación de los colombianos residentes en el exterior. Los demás senadores serían elegidos en una circunscripción nacional¹⁴.

El número de representantes a la Cámara también cambiaría. Cada departamento elegiría dos representantes, además de una curul suplementaria por cada 500.000 habitantes. Cuatro representantes serían elegidos en circunscripciones especiales: dos en representación de las negritudes, uno de los indígenas y otro de los colombianos residentes en el exterior. Esta disminución en el número de congresistas no tiene ningún tipo de explicación, por parte del gobierno. Sin embargo, se podría pensar que las razones más que jurídicas o teóricas, son circunstanciales: los proyectos son presentados luego de grandes escándalos de corrupción y fraude electoral, de donde se desprende que los colombianos verían con muy buenos ojos la disminución del tamaño del Congreso que, según la opinión pública, es un gran “nido de ratas”¹⁵.

Por otra parte, se pretendía introducir un umbral de 3 % en el caso del Senado y de la mitad del cociente electoral en el caso de

la Cámara de Representantes¹⁶. Frente al segundo punto, es decir el funcionamiento, se podrían dividir las propuestas en dos grandes grupos: la administración y la parte política. En lo que toca a la primera, la propuesta consiste en decir que ésta sea realizada por un tercer organismo, adscrito al legislativo, en cuya cabeza se encuentre una persona elegida por el mismo Congreso. El origen de esta medida son, nuevamente, los innumerables escándalos de corrupción por la contratación en las cámaras.

En lo que tiene que ver con la parte política, los parlamentarios tendrían que organizarse en bancadas, permitiéndole al ejecutivo ganar gobernabilidad. El funcionamiento de esos grupos políticos deberá ser regulado por la ley¹⁷. Finalmente, el régimen de los parlamentarios es tratado como tercer pilar. Inicialmente se introducen cuatro inhabilidades: haber sido destituido o declarada la nulidad de la elección; haber perdido la investidura de concejal o diputado; haber sido condenado por delitos contra el sufragio o por enriquecimiento ilícito o tráfico de drogas, así como por delitos contra las finanzas públicas; finalmente, la violación de normas sobre financiamiento de campañas¹⁸.

Se pretendía agregar un inciso al artículo 179 constitucional, para evitar que los diputados renunciaran a sus curules un año antes de las elecciones legislativas, para presentarse como candidatos a la Cámara o al Senado. El gobierno presenta una propuesta para que quienes renuncien, permanezcan con las mismas inhabilidades durante el periodo para el que fueron elegidos inicialmente. De esta forma se espera que los elegidos terminen su mandato o, por lo menos, que no puedan presentarse a nuevas elecciones durante el mismo.

La pérdida de investidura se vería reforzada a través de nuevas causas: ausencia a

seis sesiones ordinarias dentro del mismo periodo de sesiones, violaciones a las reglas de financiamiento y de publicidad de las campañas, delitos contra los mecanismos de participación ciudadana, el tesoro y la administración pública; finalmente la omisión de declarar el conflicto de intereses al momento de votar un proyecto que beneficie a quienes financian la campaña del parlamentario¹⁹.

Para evitar las conocidas suplencias, el ministro del Interior propone modificar los artículos 134 y 261 de la Constitución y permitir el ingreso de los siguientes renglones de la lista sólo en caso de ausencia permanente debida a la muerte del parlamentario. Con estas medidas el gobierno PASTRANA buscaba dar una impresión de cambio al interior de las cámaras. Sin embargo, pecaríamos de inocentes si creyéramos que solo con los cambios propuestos, el Congreso y las prácticas políticas cambiarían. Aunque es cierto que, con las aplicaciones de este tipo de medidas –muy populares– cualquier gobierno da la impresión de estar combatiendo la corrupción y la “politiquería”.

A pesar del simplismo con que se veía el problema, es cierto que unas tales medidas deberían ser tomadas, como en efecto lo fueron, de manera rápida en Colombia. Empero, las características económicas, la ausencia del Estado en grandes regiones del país, el espacio ganado por algunos grupos al margen de la ley, así como un «pesimismo nacional muy profundo y una tendencia natural a la auto degradación»²⁰, muy arraigados en los colombianos, deben ser realmente modificados, si se quiere que las medidas de cualquier reforma política surtan los efectos deseados.

Otros aspectos son tocados por la reforma propuesta. Los partidos políticos sufrirían modificaciones en su creación y

reconocimiento. El gobierno propuso un mínimo de 3 % de los votos válidos en la última elección nacional. El hecho de haber obtenido una curul no sería razón suficiente para que se reconozca la existencia de un partido, aun si el hecho de no tener representación en el Congreso conlleva la pérdida de personería jurídica del partido.

El voto obligatorio es traído por la reforma, permitiendo que quienes no se sientan verdaderamente representados por los candidatos, puedan votar en blanco y anular las elecciones²¹.

El esquema gobierno-oposición, que se pretendió fortalecer en 1991, se ve reforzado con la posibilidad que tiene el candidato que no resulte favorecido en la segunda vuelta presidencial, de ocupar una curul en Senado y Cámara, durante todos los debates.

Finalmente, el gobierno propone cambios a nivel departamental y municipal. Se busca acabar con las asambleas departamentales, cuyas funciones serían asignadas a los nuevos consejos departamentales (compuestos por los concejales municipales del departamento). Igualmente, se pretende reducir el tamaño de los concejos municipales, y que la labor de los concejales se realice de manera gratuita.

La reforma busca introducir cambios que podrían beneficiar la política y la institución parlamentaria. Es claro que muchos de los puntos que son tocados por este proyecto deben ser reformados; sin embargo los cambios requeridos son estructurales. Los partidos políticos son una prioridad: ciertamente su creación y reconocimiento son parte del problema, pero el funcionamiento de los que ya existen —y que no son tratados en estos proyectos—, es un obstáculo al buen funcionamiento de la democracia colombiana. El financiamiento público de las campañas es una medida que, en nuestro concepto, es inaplicable actualmente en Colombia. El país

conoce altas tasas de desempleo, según la Contraloría General más de la mitad de los colombianos viven en la pobreza, los ataques terroristas a la infraestructura obligan a que se hagan grandes inversiones en reconstrucción de puentes, peajes y poblaciones enteras. Igualmente, se debe gastar gran parte del presupuesto en el mantenimiento del ejército, que pasó de 22.000 soldados profesionales en 1995 a 55.000 en 2001²². Todos estos factores, sumados a la mala imagen de los congresistas, harían insostenible una propuesta de gastar millones de pesos en campañas electorales.

Por último, existen puntos esenciales que no son tratados por las propuestas: la regulación de los partidos existentes y la falta de claridad de las normas electorales.

B. CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL GOBIERNO URIBE

En 2003 el gobierno del presidente URIBE presenta un proyecto de acto legislativo por medio del cual se pretende cambiar la política. El proyecto adelanta su trámite en el Congreso y, luego de prolongados debates es aprobado, con algunas modificaciones.

Los principales cambios que se introducen en Colombia tienen que ver con la manera como son elegidos los parlamentarios; la composición del Congreso y el funcionamiento de los partidos, como organización y al interior de las corporaciones públicas.

Frente al primero de los temas, es decir, la manera en que son elegidos los congresistas, los cambios fueron grandes. Por un lado, se introduce la cifra repartidora, que sustituyó al sistema de cociente y residuo. Los resultados de este cambio se ven reflejados en el fortalecimiento de las listas fuertes, por un lado, a través del umbral y, por otro lado, por medio del escrutinio en sí. Para

entender mejor, plantearemos un ejercicio dentro de una hipotética circunscripción en la que hay 10 curules por asignar, presentándose 26 listas a las elecciones²³.

LISTAS	VOTACIÓN VÁLIDA
A	34000
B	2000
C	33100
D	1000
E	2000
F	3000
G	4400
H	14950
I	18750
J	50500
K	15300
L	2000
M	30000
N	8100
O	8000
P	16500
Q	5500
R	7500
S	16800
T	3000
U	16600
V	3200
W	3200
X	16700
Y	10100
Z	2400

Dentro del sistema anterior, los resultados serían los siguientes:

Cuociente electoral: Total de votos / número de curules: 328.600 / 10; residuo: 32.860 votos.

Curules asignadas por cuociente:

LISTA	VOTACIÓN	CURULES	RESIDUO
A	34000	1	1140
C	33100	1	240
J	50500	1	17640

Curules asignadas por residuo:

LISTA	VOTACIÓN	CURULES
I	18700	1
J	17640 (Res.)	1
M	30000	1
P	16500	1
S	16800	1
U	16600	1
X	16700	1

Dentro del sistema introducido en 2003, los resultados serían los siguientes: Umbral: Cuociente Electoral / 2

$$\frac{32.860}{2}$$

$$16.430$$

Listas que obtuvieron el umbral.

LISTA	VOTACIÓN VÁLIDA
A	34000
C	33100
I	18750
J	50500
M	30000
P	16500
S	16800
U	16600
X	16700

Los resultados son claros. Por medio del sistema introducido con la reforma del gobierno URIBE, las listas más fuertes son favorecidas. Prueba de ello es el hecho de que las listas A y J, obtuvieron una curul suplementaria, en detrimento de las listas P y U. Este fenómeno va de la mano de una serie de medidas tendientes a fortalecer los partidos políticos. Sin embargo, ha tenido una serie de críticas, por considerar que desconoce las posibilidades y los derechos políticos de las minorías. En el tema de los

Aplicación de la cifra repartidora:

LISTA	VOTACIÓN	1	2	3	4	CUR
A	34000	34000	17000	11333.33	8500	2
C	33100	33100	16550	11033.33	8275	1
I	18750	18750	9375	6250	4687	1
J	50500	50500	25250	16833.33	12625	3
M	30000	30000	15000	10000	7500	1
P	16500	16500	8250	5500	4125	0
S	16800	16800	8400	5600	4200	1
U	16600	16600	8300	5533.33	4150	0
X	16700	16700	16700	5566.66	4175	1

partidos, la reforma trajo unos cambios sustanciales en materia de campañas y aspiraciones. Se introduce la lista única. Con este mecanismo se busca, por un lado, fortalecer las estructuras partidistas, pues será al interior de cada partido donde se organice el orden de los candidatos en las listas. Por otro lado, sumado a la decisión de implementar el umbral, cada candidato deberá tener en cuenta que sólo tendrá opción de llegar a ser elegido si está dentro de la lista de un partido importante, para lo cual deberá obedecer y seguir sus estatutos.

Finalmente, los partidos deberán ser los grandes actores de la vida política, pues se convertirían en el mejor canal entre el elector y su elegido. Sin embargo, la misma reforma trae una válvula de escape: el voto preferente. Con esta medida se desvirtúa, de alguna manera, lo que se quiso hacer en la reforma, pues permite que, nuevamente, los candidatos del mismo partido estén enfrentados entre sí. De esa manera, se desvirtúa la idea de fortalecer los partidos y hacerlos actores de primer rango.

Existen otros temas que darían para escribir abundantes artículos o trabajos, como es el caso de las bancadas. Este mecanismo, propio de los regímenes parlamentarios, fue impuesto, por reforma constitucional,

en un régimen presidencial como el colombiano. Este hecho traerá consecuencias claras como el disfuncionamiento de las bancadas y la imposibilidad de ponerlas en práctica real. Empero, estos temas serán tratados en un escrito diferente.

II. OBSTACULOS Y PROPUESTAS A LA REFORMA POLITICA

Para que una reforma política pueda ser aprobada en Colombia, es necesario que el proyecto pase grandes e innumerables obstáculos, de orígenes muy diversos, que tocan la política, el derecho, el interés de los políticos y los de los colombianos.

Los enemigos de la reforma son numerosos: los primeros son los propios parlamentarios, quienes estarían, en algunos casos, frente al fin de su carrera; igualmente los políticos regionales verían mucho más difícil su ingreso al Congreso; en el seno mismo del gobierno existen personas que prefieren organizar mayorías a través de puestos o contratos; finalmente, el electorado regional, acostumbrado a recibir beneficios personales propios del clientelismo, no estaría de acuerdo con un cambio en las reglas de juego.

En primer lugar, se realizará un análisis de los posibles obstáculos políticos a los cuales se enfrentaría una verdadera reforma. En segundo lugar, se tratarán algunos temas que deberían ser materia de estudio en una posible reforma política.

A. OBSTÁCULOS POLÍTICOS

Además de los posible obstáculos jurídicos, es indiscutible que un proyecto de reforma política se enfrenaría a numeroso obstáculos de carácter político. La mayoría de estos obstáculos tocan la *governabilidad*, pues indiscutiblemente causarían una verdadera parálisis de los poderes públicos colombianos.

Dos cosas son claras: el Congreso no busca verdaderos cambios estructurales en su organización, composición o funcionamiento; como consecuencia de este hecho aparece la segunda afirmación: la única manera de cambiar la política es a través de un proyecto de iniciativa gubernamental o popular. Para probar la primera afirmación, basta con observar las diferentes propuestas que no han sido aprobadas en el Congreso, así como la superficialidad de los cambios aprobados a la política en esa corporación. En lo que tiene que ver con la segunda afirmación, es claro que el pueblo colombiano no está en disposición de presentar proyectos de reforma a la política: por una parte, por la precaria cultura política de los colombianos²⁴, y por otra parte, por la falta de cohesión del pueblo²⁵, que podría explicarse por los múltiples problemas que aquejan a la población: violencia, desempleo, pobreza o ausencia de servicios públicos son factores que alejan al colombiano común de los problemas políticos de su Congreso.

Finalmente, el único origen posible es el ejecutivo. Sin embargo, el hecho de tener un Congreso que evita su propia transformación y un Gobierno que desee realmente cambios estructurales, trae como consecuencia lógica el enfrentamiento de poderes, cuyas consecuencias directas serían la parálisis institucional y la imposibilidad de gobernar. Recordemos que a pesar del papel casi formal que juega el Congreso en el régimen presidencial colombiano, su participación es necesaria e irremplazable para el buen funcionamiento del Estado.

El gobierno debería tener una voluntad política muy fuerte si quiere, realmente, hacer aprobar la reforma. Deberá convencer a las mayorías parlamentarias, en el Senado y la Cámara, de los beneficios que traerían las reformas. Pero es muy difícil, con un personal político que se beneficia del sistema actual, ver a los parlamentarios votar estas medidas si el ejecutivo no les garantiza, por lo menos, los medios necesarios para ser reelegidos: contratos para financiar su campaña, puestos para mantener su clientela o acceso privilegiado a los medios de comunicación. Este tipo de compromisos “mataría” el espíritu mismo de la reforma deseada.

Para los parlamentarios su reelección es un punto muy importante. La mayoría de estos políticos tiene un electorado *fiel*, que podría perderse en el momento en que el candidato no tenga la posibilidad de sostener su clientela.

La parálisis estatal, debida al enfrentamiento entre poderes públicos puede ser resuelta a través de varios mecanismos. En todos éstos, el pueblo jugará un papel decisivo, puesto que cualquier medida que se presente para cambiar el Congreso será bien recibida por los colombianos. Por lo tanto, si un gobierno asume los peligros que repre-

senta esta parálisis²⁶ ostentará una fuerte popularidad, capaz de influenciar la votación en el seno mismo del Parlamento. Sin embargo, pocos son los gobiernos que toman este camino. Esto podría explicarse por la corta duración del mandato presidencial, que obliga a presentar resultados de una manera rápida y sin la pérdida de tiempo que acarrearía este tipo de parálisis. En este punto, es importante analizar la actitud de desprecio del presidente URIBE frente al Congreso, con cuyos miembros a tenido grandes enfrentamientos políticos y personales, lo cual lo ha posicionado como un presidente mesiánico, permitiendo que los congresistas apoyen sus iniciativas por temor a aparecer, frente a la opinión pública, como opositores de la figura presidencial. Bastaría recordar las reformas al Congreso y a la política, introducidas en el año 2003 por el Parlamento.

El enfrentamiento entre Congreso y Presidente puede, igualmente, dar como resultado dos fenómenos muy conocidos en América Latina: los autogolpes y los golpes de estado parlamentarios²⁷. En Perú el presidente FUJIMORI disolvió el Congreso el 5 de abril de 1992, luego de que esta corporación, por medio de leyes, dejara sin sustento varios decretos que buscaban “la pacificación del país”. Estos reglamentos daban grandes poderes al ejército y a los organismos de inteligencia del Estado, para luchar contra la guerrilla existente en el país²⁸. Al cierre del Congreso peruano le siguieron una serie de golpes contra Sendero Luminoso, entre ellos la captura de ABIMAEL GUZMÁN, que terminaron por legitimar el autogolpe. El presidente organiza nuevas elecciones parlamentarias, en las cuales su partido obtiene las mayorías.

El golpe de estado parlamentario es una figura totalmente diferente. El caso de Ecuador es representativo, el presidente ABDALA BUCARAM quiso seguir el ejemplo de

FUJIMORI y disolver el Congreso, pero el Parlamento actuó primero y destituyó al presidente por “incapacidad mental”, una de las causas constitucionales de finalización de las funciones presidenciales. La actuación del legislativo estuvo apoyada por la población, los sindicatos y algunos gremios reunidos en el paro nacional del 6 de febrero de 1997²⁹.

Estas dos figuras son posibles en la situación actual colombiana: la población quiere cambio, la confrontación de poderes puede afectar la gobernabilidad y las soluciones legales son bastante restringidas. Sin embargo, en la actualidad colombiana, se ven mucho más probables las medidas tendientes a cerrar el Congreso que aquellas que busquen retirar al presidente de sus funciones.

Otro factor que constituye un obstáculo a la reforma política es el hecho de que, aun si el gobierno es el motor del proyecto, es estrictamente necesario que los grupos armados ilegales tengan una participación institucionalizada, transparente y directa. Esto quiere decir que deberán actuar dentro de un contexto de negociaciones formales, de una manera pública y a través de los canales acordados con el Estado. La realidad latinoamericana no deja duda sobre los beneficios de las soluciones políticas a los conflictos armados.

A pesar de la distancia entre el discurso revolucionario y los atentados terroristas cometidos por las guerrillas con el dinero del narcotráfico, estos grupos tienen un ingrediente político que de ser tenido en cuenta. En el caso de las autodefensas, a pesar de su origen directamente relacionado con el narcotráfico, se constituye como un factor político presente en las grandes regiones del país³⁰.

El verdadero obstáculo para los proyectos presentados por los gobiernos PASTRANA y

URIBE, es el hecho de que las medidas propuestas no son el producto de deliberaciones o de acuerdos entre varios actores políticos colombianos; por el contrario, sólo refleja la posición gubernamental y su punto de vista. Pero la participación, aun la ciudadana, en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de las políticas es inexistente.

B. NUEVAS REFORMAS

Nadie podría pensar, de manera sensata, que la política colombiana no requiere nuevas reformas. Se puede considerar, por regla general, que el Congreso tiene tres grandes funciones: representar, legislar y controlar. Para efectos de este apartado, sólo trataremos las reformas atinentes a la representación, por considerar que en la medida en que en el seno de la corporación exista una representación efectiva, las otras dos funciones se verán claramente fortalecidas.

Es de común conocimiento que ninguno de los modos de escrutinio existentes en la actualidad permiten una representación plenamente efectiva. Según el profesor DUVERGER: «Salvo raras excepciones [...] encontramos desigualdades de representación en todos los países»³¹. Las excepciones a las que hace referencia el profesor francés se ven materializadas en la representación proporcional integral, dentro de una circunscripción nacional, es decir, la forma en que los colombianos eligen a sus senadores.

Los problemas de representación, obedecen a factores por un lado estructurales y por otro lado coyunturales. Dentro de los primeros, es decir aquellos difíciles de percibir y por consiguiente difíciles de modificar, encontramos básicamente dos: las desigualdades en la repartición local de las curules y las desigualdades en la repartición local de los electores³². Los cuales, en el caso

colombiano, son aplicables únicamente a la elección de representantes a la Cámara. En el caso colombiano, las circunscripciones coinciden en su inmensa mayoría con la división política del país. Teniendo en cuenta que todos los departamentos tienen el mismo rango constitucional y legal, todos deberían tener una representación idéntica; por esta razón, cada circunscripción departamental tiene dos representantes. Sin embargo, previendo las desigualdades demográficas, se le atribuyen curules adicionales a algunas de ellas. Este mecanismo de proporción entre la población y las curules se enfrenta a varios problemas. Por un lado, para evitar un Congreso inmenso, se toman porciones muy altas de la población: 1.16 % de la población nacional, con lo cual se dejan grandes regiones del país con una mínima representación. A esto se suma el hecho de que muchas de estas regiones son las más desfavorecidas económicamente, como el caso de Chocó que sólo tiene dos representantes; otras tienen grandes problemas de orden público como el Caquetá, con dos representantes; el Putumayo, con dos representantes y el Huila, que ve reducida su representación de cuatro a tres representantes, con la reforma política del gobierno URIBE³³. Por el contrario, países con mayor trayectoria democrática, como Francia, cuya población no dobla a la colombiana, tienen más del doble de parlamentarios: 321 senadores y un número de diputados variable, según la población de sus 577 circunscripciones³⁴. Igualmente, las diferencias en la evolución demográfica hacen que existan grandes desigualdades de representación entre los departamentos. Lo ideal sería modificar las circunscripciones según los resultados de censos, nacionales y departamentales, realizados de manera sistemática³⁵.

Por otro lado, existen desigualdades provenientes de la repartición desigual de elec-

tores. Aquí no estamos hablando de diferencias de población; por el contrario, se trata de diferencias sustanciales en el número de personas legitimadas para votar. Esta diferencia se presenta por una relación variable, entre el número de votantes y la población total. Hay regiones en las que los jóvenes han sido las principales víctimas de la violencia, al igual que otras regiones en las cuales la población adulta disminuye por el desplazamiento debido a razones laborales. Existe otra razón, mucho más difícil de manejar, consistente en las diferencias de origen y de afinidades políticas³⁶.

Desde la década de los sesenta, tanto DUVERGER como otros pensadores políticos han encontrado una serie de relaciones entre la religión, el nivel educativo, el nivel salarial y laboral y las afinidades políticas³⁷. Estas teorías no son ajenas al caso colombiano. Si tenemos en cuentas el gran desplazamiento humano, provocado por la violencia y otros factores, hacia las ciudades, así como las condiciones en que viven estos recién llegados podríamos ver que estas personas se encuentren mucho más atraídos por la izquierda. Por otro lado, los electores rurales son más propensos a votar hacia la derecha. Estas reglas, a pesar de nos ser exactas, pueden ser observadas en la mayoría de países del mundo³⁸. Este fenómeno permite que los resultados electorales evolucionen, cuyo fruto es un nuevo mapa de tendencias ideológicas en Colombia. Sin embargo, si tenemos en cuenta que las circunscripciones nunca han cambiado, veremos que la repartición es totalmente desigual, lo que podría considerarse como un *gerrymander* natural.

Una verdadera reforma a la política y al Congreso deberá tratar el tema de las circunscripciones. Se deberá, como ocurre en otros países, modificar las circunscripciones con base en la evolución demográfica

de las existentes. Casos como el francés son muy dicentes: las circunscripciones se modifican según el censo nacional, impidiendo que existan diferencias mayores a 20 % entre la población de las circunscripciones de un mismo departamento³⁹. En nuestro caso, se podría pensar en dejar a un lado la idea según la cual un departamento equivale a una circunscripción, buscando nuevas respuestas a la división electoral. Esta propuesta se haría teniendo en cuenta, por un lado, que algunas localidades de Bogotá, como Ciudad Bolívar, tienen una mayor población que varios departamentos; sin embargo, sólo los departamentos están representados en el Congreso. Por otro lado, el hecho de que un parlamentario representa a la población de su circunscripción y no sólo a los electores, por lo tanto se requerirá que la relación habitante elector sea muy similar entre las diferentes circunscripciones.

Entre los factores coyunturales (son denominados coyunturales, pues se podrían modificar a través de la ley) que afectan la representación, encontramos el modo de escrutinio. En su obra estrella sobre partidos políticos, el profesor DUVERGER deja claro que no se pueden entender estas reglas de manera absoluta, es decir que la plena representación no es el resultado único del modo de escrutinio. Por el contrario, sólo pueden ser considerados como aceleradores y frenos, o mejor, como fenómenos complementarios al momento de estudiar la representación.

Por cuestiones prácticas, no haremos alusión a los escrutinios mayoritarios, a una o dos vueltas, pues estos no se aplican a la elección de nuestros congresistas. Por el contrario, analizaremos el escrutinio proporcional, aplicable a Colombia. El sistema imperante en Colombia, en materia de elección de congresistas, es la proporcio-

nal, el cual trae algunos problemas, en punto de la representación. El principal inconveniente sería, como se vio en la primera parte de este escrito, las inmensas dificultades de las minorías políticas para verse representadas. Estos grupos sólo podrían acceder al Parlamento por medio de los grandes partidos, en los cuales existen fuertes intereses y ciertos dirigentes “petrificados” en el poder. Dentro del esquema de la proporcional, existen varias posibilidades: cociente y residuo, cociente y mayor media, cifra repartidora, entre otros. Cada uno de ellos tiene unas características propias. Cualquier reforma que se considere como estructural en la política colombiana, requerirá hacer un análisis de cuáles son los fines del sistema político, del Estado y de las instituciones, para así saber cuál de todos estos modos de escrutinio deben ponerse en funcionamiento.

Por su naturaleza de coyunturales, estos factores pueden ser fácilmente manipulados, para buscar los fines de quien ostenta el poder. Esa manipulación no es propia de países en vía de desarrollo o que buscan el fortalecimiento de sus incipientes democracias. Por el contrario, ha sido muy común en países como la Unión Soviética, Francia e Italia⁴⁰. En Francia, por ejemplo, al iniciarse la V República, se dividieron las ciudades en varias circunscripciones para acabar con los efectos del voto comunista⁴¹. Posteriormente, el presidente MITTERRAND modificó el modo de escrutinio para la escogencia de los parlamentarios, con lo cual su partido obtendría la mayoría parlamentaria.

Por estas razones se hace indispensable que tanto los factores estructurales como lo coyunturales sean analizados y estudiados, si Colombia quiere realmente modificar su política y el papel de su Congreso.

CONCLUSION

La historia de Colombia muestra cierta inestabilidad de sus instituciones, no siendo el Congreso la excepción. Esta corporación fue importada de otros sistemas y se llevó a una escena en la que sólo el Presidente tenía preponderancia. Los efectos propios del presidencialismo y la incapacidad parlamentaria han dado como resultado una debilidad institucional del Congreso.

El año de 1991 se ve como el de la ruptura. La Asamblea Nacional Constituyente busca un equilibrio de poderes: el Congreso gana importancia y el ejecutivo pierde algunos de sus privilegios. Sin embargo, el Congreso sigue siendo la institución con menor credibilidad.

Estas circunstancias hacen que las reformas estén a la orden del día. Son presentadas por todos: gobiernos, congresistas, intelectuales y estudiantes.

Empero, las reformas que requieren el sistema, el Congreso y la política en Colombia, son estructurales. Deberán tocar grandes y diversos intereses, deberán ser el fruto de debates y de reconciliación nacional, deberán buscar las soluciones a los verdaderos problemas colombianos: aquellos que no se arreglan con leyes.

Finalmente, numerosas preguntas deben hacerse: ¿Cuál es el futuro de la democracia colombiana? ¿Qué tipo de cambios deberán ser introducidos? ¿Qué papel deberá jugar el Congreso en esos cambios? Y por último: ¿Estará el Congreso listo para asumir este reto?

CARLOS EDUARDO GEHEM SARMIENTO
Departamento de Derecho Constitucional
Universidad Externado de Colombia

1. Durante el periodo comprendido entre 1953-1957 Colombia vivió bajo la dictadura del general GUSTAVO ROJAS PINILLA. El fin de esta dictadura dió como

resultado un acuerdo de alternancia en el poder, de los dos partidos políticos tradicionales, conocido como Frente Nacional.

2. Sobre este punto consultar ALFREDO RANGEL SUÁREZ. *Colombia, guerra en el fin de siglo*. Bogotá: TM Editores, Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, 2000.

3. Según el Centro de Estudios Socioculturales de la Universidad de los Andes, durante la década de los noventa el Congreso tuvo una tasa de credibilidad del 6 %.

4. En la mayoría de países democráticos el Parlamento es acusado de «disfuncionamiento del régimen político», como consecuencia del desplazamiento, hacia el ejecutivo de las funciones legislativas, y de la mediocridad del personal político. MARIE JOËL REDOR. “La crise du régime représentatif”. En: *De l’Etat légal à l’Etat de droit*. Paris: Economica, 1998, p. 88.

5. La remuneración de un parlamentario puede llegar a ser treinta y tres veces mayor que el salario mínimo legal.

6. La abstención en 1991 fue del 64 %, en 1994 del 68 %, en 1998 del 56 %, y en 2002 del 57 %. Estas cifras fueron presentadas por el Ministro del Interior al Congreso.

7. BERNARD CHANTEBOUT. *Droit constitutionnel*, 18.^a ed. París: A. Collin, 2001, p. 125.

8. ALAIN ROUQUIE. *Amérique Latine, introduction à l’extrême-occident*. Paris: Seuil, 1998, p. 273.

9. Los altos costos de las campañas electorales son una característica de los países de América Latina. En Brasil, en 1992, el candidato COLLOR DE MELO gastó 770 millones de dólares en su campaña presidencial. En México, el PRI gasta alrededor de ciento cincuenta dólares por voto, mientras que el Estado reembolsa, en promedio, 0,5 dólares por voto. OLIVIER DABENE. *Amérique Latine, la démocratie dégradée*. Paris: Ed. Complexe, 1997, p. 109.

10. La mayoría de colombianos considera esta ausencia de partidos fuertes como una crisis de sus organizaciones. Otros como OLIVIER DABENE, van más lejos y afirman que más que de una crisis, se trata de una forma de funcionamiento diferente a la de los partidos tradicionales occidentales. DABENE. Ob. cit., p. 93.

11. En materia legislativa, se designan con el colombianismo “micos”: aquellos artículos, párrafos o disposiciones que son añadidos a los proyectos de ley y cuya aprobación sería imposible si no pasa desapercibida dentro del debate general de dicho proyecto.

12. Proyecto de acto legislativo presentado por el

gobierno PASTRANA, a través de su ministro del Interior ARMANDO ESTRADA VILLA, p. 1.

13. Esta afirmación se encuentra en la primera página del documento presentado por el gobierno.

14. Como lo veremos en la segunda parte de este escrito, uno de los grandes problemas del Congreso colombiano es la representación. Hoy en día existen grandes regiones del país sin representación en el Senado: Caquetá, Putumayo, Vaupés, Vichada, Guaviare y Amazonas.

15. Afirmación del senador CARLOS MORENO DE CARO, durante la sesión plenaria del día 20 de marzo de 1999.

16. Artículo 3.º del proyecto de reforma política.

17. Artículo 1.º del proyecto, que busca cambiar el artículo 108 constitucional.

18. Artículo 14 del proyecto.

19. Esta última causa de pérdida de investidura sería aplicable únicamente a los diputados y concejales, pues el Gobierno propone una financiación pública de las campañas legislativas y presidenciales. En todos los otros casos, la financiación deberá ser mixta. Artículo 7.º del proyecto.

20. JEAN-PIERRE MINAUDIER. *Histoire de la Colombie, de la conquête à nos jours*. Paris: L’Harmattan, 1997.

21. Según el artículo 5.º del proyecto de reforma política, si el voto en blanco obtiene más de 50 % de la votación total se organizarán, por una sola vez, nuevas elecciones.

22. LUIS FERNANDO RAMÍREZ ACUÑA. *Informe de gestión del ministro de Defensa*. Bogotá, junio 1999-mayo 2001.

23. Ejercicio tomado de la guía de estudio del curso de Derecho Electoral colombiano, dictado por el profesor PEDRO PABLO VANEGAS GIL, en el marco de la Especialización en Derecho Constitucional y Parlamentario, de la Universidad Externado de Colombia, 2003.

24. El pueblo colombiano tiene un concepto muy pobre de lo que es el Estado, debido a tres factores: la inexistencia de un papel específico del Estado y de los partidos políticos; la ausencia de administración central en la mayoría de las regiones y «porque lo público no quiere decir nada». RICARDO GARCÍA DUARTE. *Problèmes d’Amérique Latine*. n.º 16 (1995), p. 29.

25. Durante los últimos años, el pueblo colombiano ha dado pruebas de algún tipo de cohesión incipiente. Especialmente frente a hechos específicos, como las multitudinarias marchas en protesta por el asesinato de JAIME GARZÓN. La campaña del *no más* a la violencia obtuvo buenos resultados. Otros hechos como

el secuestro masivo en la iglesia La María, de Cali, o el secuestro de niños en varias ciudades, originan marchas y protestas espontáneas del pueblo colombiano.

26. Esta parálisis tiene un carácter temporal, pues todos los parlamentarios están más interesados en hablar de temas más cercanos a la opinión pública, que les den más publicidad y mejoren su imagen.

27. DABENE. Ob. cit., p. 123.

28. El principal grupo guerrillero era Sendero Luminoso que, entre 1981 y 1992, había sido el causante de más de 25.000 muertes.

29. El paro nacional fue originado por los anuncios de BUCARAM de «un plan de acción inmediata», que trajo una fuerte alza en las tarifas de los servicios públicos.

30. SALVATORE MANCUSO, uno de los jefes políticos de las AUC, sostiene que 35 % de los parlamentarios elegidos en le 2002 tiene una relación directa con su organización.

31. Afirmación de MAURICE DUVERGER, en su in-

troducción, titulada “Esquisse d’une théorie générale des inégalités de représentation”, al libro *Lois électorales et inégalités de la représentation en France 1936/1960*. Paris: A. Colin, 1960.

32. *Ibíd.*, p. VII.

33. [www.registraduria.gov.co].

34. HUGUES PORTELLI. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 2001, p. 249.

35. En este punto, es indispensable la realización de un nuevo censo en Colombia, pues el último data de 1994.

36. DUVERGER. Ob. cit., p. XI.

37. Sobre este tema ver DOMINIQUE CHAGNOLAUD. *Sociologie politique*. Paris: Dalloz, 2000.

38. DUVERGER. Ob. cit., p. XI.

39. POTERLLI. Ob. cit., p. 349.

40. En los países anglosajones, el modo de escrutinio es uno de los puntos sobre los cuales la inmensa mayoría de la población está de acuerdo. El caso es diferente en los otros países occidentales.

41. DUVERGER. Ob. cit., p. XXI.