

Los servicios técnicos del Congreso deben tener una organización especial

INTRODUCCIÓN

Los diputados de los congresos y de los parlamentos modernos no se bastan a sí mismos para cumplir a cabalidad con los deberes públicos que les impone la representación popular, el contrapunto del legislativo con los otros poderes del Estado y, sobre todo, el adecuado ejercicio de la función legislativa.

Los congresistas son, ante todo, políticos y, por tanto, ni se les exige ni suelen tener una capacitación especial para ejercer las disciplinas de la legislación. Para tal efecto necesitan apoyarse en servicios especializados encargados de suministrar información y asesoría, orientación técnica, consejo y opinión experta.

En este aspecto, y por exigencia del principio medular de la separación de poderes, el Congreso debe desarrollar autosuficiencia técnica frente a los otros poderes del Estado. Para mejorar la eficiencia en el desarrollo de los trabajos legislativos. Para mejorar la calidad de las leyes mediante un refinamiento de la técnica legislativa. Para acertar en la solución legal a los problemas de la nación. Para que la legislación contribuya al desarrollo social y al crecimiento económico del país. Para dignificar el oficio político y restablecer el prestigio del Congreso. Para que el Congreso pueda ejercer mejor

el control político sobre la administración pública.

Si el Congreso emula con el gobierno en el manejo de información estratégica y de criterios de calidad, el gobierno se verá exigido a reforzar la calidad de sus propias intervenciones en el trabajo legislativo, con indiscutible beneficio para la legalidad y las instituciones en general.

A pesar de que las normas constitucionales han previsto la necesidad de la modernización del Congreso en cuanto concierne a sus servicios técnicos, las soluciones han sido muy mediocres por la cortedad de miras de quienes han tenido entre sus manos las posibilidades de hacer reformas. Lo que no se alcanza a hacer en la brevedad del año que duran las mesas directivas las cámaras, no merece ser aprobado. De ahí la debilidad institucional del Congreso. La segmentación cronológica de su dirección y administración genera un fenómeno de discontinuidad que impide a la institución pensar en procesos de cambio a mediano y largo plazo.

1. EL TRABAJO LEGISLATIVO Y LOS PROBLEMAS DE CALIDAD DE LA LEY

No en escasa medida la cultura de la ilegalidad que se ha instaurado entre los

colombianos se origina en el mal ejercicio de la función legislativa. Y, en consecuencia, la ley no se aplica o se aplica mal. Concurren problemas de naturaleza política con problemas de técnica legislativa. Es de la patología política legislar para favorecer o desfavorecer un interés particular, para premiar o castigar con criterio partidista o sectario, para vulnerar los principios constitucionales, legislar no en pro del interés general sino para satisfacer intereses particulares. Pertenecen al ámbito de la técnica legislativa otro orden de problemas, más frecuentes de lo deseable: que la ley no corresponda a la realidad de los fenómenos que pretende regular, que se legisle coyunturalmente, que las leyes sean producto de la improvisación. La orientación política de las leyes corresponde a la instancia propiamente política: Congreso, gobierno, partidos políticos, opinión pública y, si la anomalía tiene alcance constitucional, a la Corte Constitucional. La corrección técnica de las leyes es competencia de quienes participan del proceso de elaboración de las leyes y, principalmente, del propio Congreso de la República.

El mal ejercicio de la función legislativa compromete la formación de las leyes en todas sus etapas: la preparación de los proyectos, la deliberación, la aprobación, el trámite de las objeciones presidenciales. El producto final no tiene un buen control de calidad, de manera que, en ocasiones, el Congreso expide leyes que no son pertinentes, pues no guardan correspondencia con la realidad del país, atentan contra la conveniencia pública o carecen de sentido de oportunidad en su expedición. También se han expedido leyes excesivamente idealistas, más propias para tiempos de normalidad o para otras culturas. Desde el punto de vista de la técnica en sentido estricto, menudean las leyes de pobre

contenido, que adolecen de notorios vacíos, que son de oscura interpretación o de difícil aplicación, que presentan defectos de redacción y de congruencia, que son excesivamente extensas y reglamentarias. Muchas veces la discusión y aprobación de las leyes no han sido precedidas de juicioso estudio sobre su impacto social, económico y político. Otro síntoma de deterioro de la función legislativa es el exceso de leyes, donde el criterio de cantidad parece predominar sobre el criterio de calidad. También es notoria la inestabilidad de la legislación, que se manifiesta en la tendencia a revisar periódicamente los estatutos legales y a cambiar con demasiada frecuencia las reglas de la vida social y económica.

Varias son las políticas que sería posible introducir para mejorar la calidad y la pertinencia de la ley, tales como reformas al reglamento del Congreso, mayor cooperación entre ejecutivo y legislativo en la función de legislar, formalización de instancias de discusión académica y social en la preparación de los proyectos y durante su trámite en las cámaras. Por sobre todas estas hipótesis aparece sin embargo, como medida imprescindible, la necesidad de organizar autónomamente los servicios técnicos de las cámaras.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL

¿Quién responde en Colombia por la calidad de las leyes? Sin duda y de manera principal, el gobierno nacional. El Congreso de la República ha declinado, desde hace ya mucho tiempo, la iniciativa que le corresponde no solo formal sino intelectualmente, en la elaboración de las leyes, y se ha incapacitado crecientemente para ejercer el control que le compete sobre los actos

gubernamentales. Claro está, de por medio existe una razón constitucional. La iniciativa en los proyectos de mayor importancia y significación en la vida del Estado ha sido asignada de manera privativa al ejecutivo. Y, como de otra parte la mayor porción del Estado se encuentra concentrada en la rama ejecutiva, el gobierno hace uso incesante de su derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley, quedando relegado el Congreso en materia de política legislativa a un lugar secundario.

La primera función que la ley 489 de 1998 (sobre organización y funcionamiento de la administración pública) asigna a ministerios y departamentos administrativos es la de «preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo» (artículo 59). El ejecutivo ha logrado un alto grado de especialización en el arte de redactar leyes. Es de su resorte constitucional orientar la construcción de herramientas normativas para mejor gobernar y administrar. De ahí que la mayor parte de la legislación finalmente aprobada por el Congreso sea de iniciativa gubernamental. En las relaciones ejecutivo-legislativo la parte activa parece ser el gobierno y la pasiva el Congreso, aun tratándose de la función constitucional propia de este último que es la de legislar. Si bien muchas veces esta resignación del legislativo a la determinante orientación del gobierno en materia de leyes puede resultar práctica, no es siempre conveniente para el funcionamiento democrático del Estado, ni para propiciar la mejor calidad de la legislación.

La situación se torna más problemática si se observa que la Administración Pública ha venido sufriendo un acelerado deterioro durante los últimos años debido al alto grado de politización de sus cuadros. El reclutamiento de los niveles directivos y asesores de la Administración, en virtud del régimen

de libre nombramiento y remoción, está sujeto a criterios de interés partidista y a una rotación muy frecuente. Con ello ha perdido la Administración capacidad técnica para orientar las tareas legislativas. Aún sus reductos tecnocráticos de mayor tradición, como el Departamento Nacional de Planeación, la propia Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República, han sufrido grave retroceso y han caído en una mediocridad inocultable. No existe en la Administración Pública aliciente profesional ni económico para captar personal altamente calificado. La intensa rotación burocrática que impone la lógica clientelista lleva a descabezar periódicamente las cúpulas administrativas de todas las entidades públicas, tanto del sector central como del descentralizado. De esta manera la Administración ha perdido irremediablemente inteligencia, experiencia y memoria administrativas. Los imperativos políticos para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro en el servicio se han traducido en pérdida neta de calidad del recurso humano que sirve al Estado.

No es ya prudente, por tanto, que el Congreso se fie de la calidad de los proyectos gubernamentales. El Congreso de la República debe tomar iniciativas para garantizarla por sus propios medios. Para ello es necesaria una profunda reforma.

La ley 5ª de 1992 se ocupó de este asunto capital en una disposición solitaria, el artículo 388, que permite a cada congresista contar con una Unidad de Trabajo Legislativo o UTL «a su servicio» (no al servicio del Congreso, ni de las cámaras, ni de las comisiones), «integrada por no más de 6 empleados y/o contratistas», que serán de libre nombramiento y remoción o se vincularán por contrato. Es función personal y exclusiva del respectivo congresista «certificar» el cumplimiento de labores de

estos empleados o contratistas. La ley 186 de 1995 modificó la norma con el exclusivo propósito de elevar el número de integrantes de la UTL, del máximo de seis previsto en 1992, a un tope de diez. De tan exiguas normas se desprende una práctica en virtud de la cual cada congresista administra y controla una planta de personal, que no es del Congreso de la República, sino que pertenece a título personal a cada uno de los legisladores, quienes la dirigen como si fueran patronos privados. Las UTL son un vestigio de feudalismo, servidumbre e indignidad en la cuna misma de la democracia.

El sistema de las UTL, si bien ha podido ser satisfactorio en opinión de algunos, presenta sin embargo notorias deficiencias que, al precisarse, nos indicarán todo lo que deberá remediarse al rediseñar el sistema de apoyo técnico al Congreso. Entre tanto la institución viene sufriendo grave perjuicio por motivos innumerables, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

- Debido a que las UTL se forman con un personal itinerante no permiten la acumulación de conocimiento, información y experiencia de carácter institucional. Con el permanente relevo a que se ven sujetos sus integrantes, se borra la memoria legislativa de la respectiva gestión, y nada de ello perdura en el Congreso de manera que éste pueda fortalecerse en forma sostenida en el saber hacer legislativo.

- El reclutamiento del personal de las UTL no está orientado por criterios de idoneidad ni calidad, de manera que su labor, a más de ser ocasional, es de una calidad que deja mucho qué desear y muy poco aporta a los requerimientos del trabajo legislativo.

- El sostenimiento de las UTL distrae recursos importantes que bien podrían ser utilizados en forma racional y provechosa para el Congreso de la República.

- La integración de estos cuadros asesores obedece más a razones de interés personal del congresista a quien sirven, que a la institución legislativa.

- Las UTL funcionan como ruedas sueltas al servicio personal del congresista y no se articulan en grupos complejos con capacidad profesional para adelantar trabajo interdisciplinario y de calidad en equipos mayores de acuerdo con las necesidades de apoyo técnico de agrupaciones legislativas, comisiones y plenarias.

- La vinculación y dependencia personal de los miembros de la UTL respecto de cada congresista ha dado lugar, con cierta frecuencia, a diversas modalidades de corrupción que empañan la imagen del Congreso y dañan el clima de trabajo.

- Cuando el congresista, los grupos y las comisiones necesitan asesoría técnica de calidad, se ven precisados a buscarla por fuera de las UTL, con lo cual se incurre en gastos adicionales y se desinstitucionaliza aún más la función de apoyo técnico al Congreso de la República.

- La debilidad de los servicios de asesoría llamados a apoyar desde el punto de vista técnico la función legislativa deja al Congreso, intelectual y políticamente, a merced del gobierno, con lo cual se infiere grave daño al principio constitucional de separación de poderes.

- Al carecer el Congreso de capacidad institucional para controvertir los proyectos de ley gubernamentales y para preparar proyectos propios de calidad, se deteriora la calidad de la legislación, con grave perjuicio para las posibilidades de desarrollo del país y para la eficaz solución de sus problemas.

- Debido a la inoperancia de las UTL el Congreso no ha podido desarrollar la competencia técnica que es necesaria para ejercer la función del control político y para

que las comisiones constitucionales permanentes puedan adelantar las indagaciones previstas en el artículo 137 de la Carta Política.

- Debido a la falta de apoyo técnico y a la dificultad de acceso a datos e informaciones idóneas, la mayoría de los congresistas tiende a desentenderse de los aspectos cruciales de la vida parlamentaria. De esta manera el peso mayor de la actividad del Congreso recae en grupos elitistas o en individualidades sobresalientes, con lo cual se empobrece el debate y se generan reductos de poder personal que lesionan el carácter democrático y representativo de la institución legislativa.

En conclusión, la insuficiencia de los servicios técnicos con que actualmente cuenta el Congreso detiene el crecimiento económico del país, socava la legitimidad política, desmoraliza tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos corrientes, desprestigia el propio oficio de la política.

3. QUÉ HACER

a. La previsión constitucional

Según el artículo 150, numeral 20 de la Constitución Política, corresponde al Congreso, por medio de leyes, «Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras». Debe hacerse notar que la Carta Política distingue entre los servicios administrativos y los técnicos. La diferente naturaleza de dichos servicios parece reclamar criterios diferenciados de organización y régimen para estas dos actividades de apoyo a la actividad legislativa. Al confundirse los dos tipos de servicio en una sola organización, la instancia técnica corre el riesgo de quedar subordinada a la

administrativa, con ella confundida y por ella sofocada. Es necesario entonces concebir el servicio técnico como una función separada de los servicios propiamente administrativos, que le permita autoorganizarse y funcionar con independencia científica y de acuerdo con criterios rigurosamente profesionales.

b. El reglamento interno del Congreso

A fines de 1991, recién expedida la nueva Constitución y elegido el Congreso que empezaría a sesionar a partir de 1992, era prioritario aprobar el reglamento que orientaría los trabajos legislativos. Por honroso encargo del ministro de Gobierno de la época, me correspondió redactar el proyecto de reglamento del Congreso junto con la exposición de motivos que el gobierno presentó al Congreso apenas comenzó sus sesiones. El proyecto del gobierno, sucinto y breve, de apenas algo más de 90 artículos, obedecía a la idea de fijar normas claras y sencillas, de fácil aplicación, e introducir conceptos modernos para una mejor gestión legislativa, tales como la organización del trabajo de los legisladores en grupos parlamentarios. En cuanto concierne a los servicios técnicos y administrativos del Congreso, se proponía organizarlos en una entidad descentralizada adscrita al Legislativo. Infortunadamente estas y otras iniciativas de la propuesta gubernamental se confundieron con siete proyectos más, de origen legislativo. En medio del alud de proyectos, un peregrino criterio de adición de propuestas llevó al naufragio de algunas buenas ideas y a un hipertrófico estatuto de 393 artículos, en el cual, contra todo criterio técnico, hasta quedaron incrustadas las plantas de personal de las Cámaras.

Al comentar algunos aspectos de la ley 5ª de 1992, mediante la cual se adoptó

finalmente el Reglamento Interno del Congreso, planteamos la siguiente consideración: «Es muy preocupante que el Congreso carezca de un organismo técnico institucional, que pudiera proporcionar, con importantes recursos humanos y técnicos, sus servicios no sólo a los legisladores sino al Estado, a las universidades, a los investigadores, a los partidos políticos y a los ciudadanos en general, tal como ocurre en otros países. El Congreso colombiano debería tener la capacidad de constituir una institución técnica, que sea a la vez centro de investigaciones legislativas y de servicios técnicos a los congresistas, al Estado y la sociedad, de alto nivel científico e idoneidad profesional, apta para ser interlocutor válido de las demás instituciones técnicas con que cuenta el gobierno y el sector privado, en bien no sólo de la cualificación de la labor legislativa, sino del desarrollo del país». (AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. “Reglamento del Congreso, modernización y moralización”, *Política Colombiana*. Revista de la Contraloría General de la República, Vol. III, N° 4, 1993, pp. 39 y ss.).

c. El proyecto de ley N° 107 de 2000 - Senado

En cuanto concierne a la asesoría técnica del Congreso, la idea del proyecto es crear una “Gerencia Administrativa y Técnica del Congreso de la República”. Esto significa que en un solo organismo quedan englobadas las funciones administrativas y las técnicas, y ellas todas quedan confiadas a la dirección unívoca de un gerente general “administrativo y técnico”, cuyo perfil es netamente administrativista. Ese es el claro sentido del modelo de gerente que se desprende de los artículos 7 a 10 del proyecto.

De la letra del artículo 10 del proyecto se infiere la mínima importancia que en la

jerarquía del organismo tiene la función de asesoría técnica: en caso de vacancia temporal del cargo de gerente general, este es remplazado, en su orden, por el subgerente administrativo y financiero, en su defecto por el subgerente operativo y, «en ausencia de este último, el jefe de la unidad jurídica». El ejecutivo con formación jurídica es apenas cuarto en importancia dentro de la organización del ente encargado de proveer asistencia técnica al órgano legislativo.

De otra parte no es clara en el proyecto la política que habrá de seguirse con relación a las preexistentes UTL. Si por consideraciones de tipo político han de subsistir las UTL, éstas en todo caso deberían someterse a claras y precisas formas de articulación, comunicación, información y cooperación en sus trabajos con el organismo técnico asesor del Congreso.

d. Elementos para una propuesta

Los servicios técnicos del Congreso deben profesionalizarse y, además, adquirir un carácter institucional. En cuanto a lo primero, deberían integrarse equipos de especialistas en los diversos dominios profesionales cuya asistencia se requiere en el proceso de elaboración de las leyes: abogados, ingenieros, administradores, economistas, contadores, politólogos, sociólogos. La incorporación de estos profesionales se ceñirá a estrictos y objetivos procesos de selección. Su permanencia y ascenso dentro de la organización estarán sujetos a evaluación periódica. Gozarán de estabilidad en el empleo y recibirán permanente capacitación.

El carácter institucional de los servicios técnicos se obtiene mediante la articulación de los asesores en una organización especial que, aun cuando perteneciente al Congreso

de la República y controlada por sus mesas directivas, goce de autonomía científica y administrativa. Sólo de esta manera podrá garantizarse la conformación idónea de sus cuadros, un funcionamiento profesional y estable del organismo asesor y una capacitación progresiva y sostenida de sus colaboradores. Sus servidores deberán integrar una planta de personal separada, y estar regidos por normas especiales de carrera.

Si en algún aspecto la entidad técnico-asesora del Congreso debe poder funcionar de acuerdo con criterio, discernimiento e impulsión propios, sin interferencia de la instancia política ni de la instancia administrativa, es en el relativo al ámbito técnico y científico. Su director deberá satisfacer exigentes calidades profesionales y contar con la autonomía técnica necesaria para determinar la integración de los cuadros asesores, asignarles funciones específicas y misiones especiales, organizar grupos de trabajo de acuerdo con las necesidades del servicio y, en general, para dirigir las actividades de la entidad que legal y reglamentariamente le corresponda cumplir.

El ente asesor no requiere, entonces, y mejor es que no se piense en tal posibilidad, ni de personería jurídica, ni de patrimonio propio, ni de capacidad para contratar. Todo lo que el organismo asesor requiera desde el punto de vista material corresponderá suministrarlo o proveerlo a la unidad administrativa del Congreso, la cual por su parte deberá responder a una organización separada, distinta y especializada. Debido a la naturaleza de sus funciones, el organismo administrativo necesitará de un mayor grado de descentralización, con todos los atributos jurídicos propios de un ente descentralizado: personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente, control de tutela. En tanto que el ente administrativo podría parecerse a un establecimiento

público, el ente técnico sería asimilable a una unidad administrativa especial sin personería jurídica.

El organismo asesor debería funcionar exclusivamente como un centro de estudios y análisis, que haga observaciones y recomendaciones a los proyectos y colabore con los congresistas suministrándoles datos, recomendaciones y conceptos técnicos relacionados con la preparación de sus proyectos, ponencias, debates e indagaciones, así como con la redacción de normas, estudio de antecedentes, análisis de carácter constitucional y la realización de investigaciones especiales que le confíen las plenarios o las comisiones.

En lo posible el organismo asesor no debe distraerse en menesteres administrativos. Así, aun cuando el servicio de asesoría técnica se apoya en una infraestructura de la cual forman parte servicios tales como la biblioteca, el archivo, un centro de documentación, red de informática, publicaciones y Gaceta del Congreso, por la adecuada organización, dotación y administración de estas dependencias deberá responder el órgano administrativo de las Cámaras y no el ente asesor.

Es indispensable evitar que la entidad asesora quede perdida dentro de la organización y estructura del ente administrativo. La lógica gerencial y economicista de la administración de personal y recursos del Congreso no se aviene con la especialidad de las funciones de asesoría científica que corresponde al órgano técnico legislativo. Si se desea contar con un servicio que sea a la vez competente y oportuno, de alta calidad y realmente útil para las necesidades y requerimientos de la corporación y de los congresistas, la Dirección del órgano asesor debe estar en relación directa e inmediata con las mesas directivas de las Cámaras, sin la mediación del gerente administrativo.

Parece bien, por tanto, que a la administración del Congreso se le ponga gerente, pero a la cabeza de los servicios técnicos debe colocarse un director. Este director, quien preferiblemente debería ser un científico social con experiencia en administración universitaria, organizará para el Congreso de la República su propio centro de estudios legislativos. Instituto científico que será, a la vez, centro de análisis de problemas nacionales y privilegiado punto de encuentro entre el gobierno y el legislativo, entre la academia y la política, entre la sociedad y sus representantes legítimos. Esta entidad, desde la esfera de la ciencia

social, pero dentro de la entraña misma de la célula legislativa, suministrará al Congreso y a los congresistas insumos que nutrirán de calidad la legislación y contribuirán a que el poder legislativo recupere protagonismo en la vida política, para bien del país.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Profesor
Universidad Externado de Colombia

Ponencia presentada en la "Primera Jornada Internacional de análisis sobre Derecho Parlamentario y Reforma del Congreso en Colombia", Bogotá, noviembre de 2000.