

El Congreso colombiano a partir de 1991

Carlos Eduardo Gechem Sarmiento

El Congreso colombiano a partir de 1991

Universidad Externado de Colombia

Gechem Sarmiento, Carlos Eduardo

El Congreso colombiano a partir de 1991 / Carlos Eduardo Gechem Sarmiento. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2015.

174 páginas ; 21 cm.

Incluye bibliografía.

ISBN: 9789587723571

1. Colombia. Congreso de la República -- Historia--1991 2. Poder legislativo -- Historia -- Colombia -- 1991 3. Cuerpos legislativos -- Colombia 4. Reformas políticas -- Colombia -- 1991 5. Reformas constitucionales -- Colombia -- 1991 6. Colombia --Derecho constitucional -- 1991 6. Colombia -- Política y gobierno -- 1991 I. Universidad Externado de Colombia. II. Título

320.9861

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca - EAP
Agosto de 2015

ISBN 978-958-772-357-1

© 2015, CARLOS EDUARDO GEICHEM SARMIENTO
© 2015, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 02 88
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: septiembre de 2015

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Composición: Precolombi EU-David Reyes
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
--------------	----

PRIMERA PARTE

LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO

CAPÍTULO I	
HISTORIA DEL PARLAMENTARISMO COLOMBIANO	27
Sección primera: las diferentes constituciones desde 1819	28
Sección segunda: el Congreso en la historia	34
CAPÍTULO II	
LA REFORMA CONSTITUCIONAL	41
Sección primera: las causas de la Constituyente	42
Sección segunda: la reforma constitucional	48
Conclusión	54

SEGUNDA PARTE

LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

CAPÍTULO I	
LA ESTRUCTURACIÓN DEL PARLAMENTO	61

Sección primera: la estructura del Congreso colombiano	62
§ Estructura organizacional del Congreso	62
§ Funciones del Congreso	67
Sección segunda: la composición del Congreso	71
§ Los congresistas	73
§ La política bajo amenazas	77
§ El financiamiento de las campañas electorales	81
§ Relación con los partidos políticos	84
Conclusión	92

CAPÍTULO II

EL PESO ESPECÍFICO DEL CONGRESO COLOMBIANO	95
--	----

Sección primera: el proceso en contra del presidente Samper	96
§ Responsabilidad del presidente de la República	97
§ El aspecto jurídico	99
§ El aspecto político	103
Sección segunda: el proceso de paz	107
§ Los procesos de paz	108
§ En el plano legislativo	111
§ El control parlamentario	113
Conclusión	117

TERCERA PARTE

LA REFORMA POLÍTICA

CAPÍTULO I

LOS PROYECTOS DE REFORMA	121
--------------------------	-----

Sección primera: proyectos de reforma del gobierno Pastrana	122
--	-----

Sección segunda: cambios introducidos por el gobierno Uribe	128
Sección tercera: proyectos de reforma del gobierno Santos	134
CAPÍTULO II	
OBSTÁCULOS Y PROPUESTAS A LA REFORMA POLÍTICA	135
Sección primera: obstáculos políticos	135
Sección segunda: nuevas reformas	140
Conclusión	145

ANEXOS

ANEXO 1	
PROLIFERACIÓN DE LISTAS	151
ANEXO 2	
CRONOLOGÍA DEL CONGRESO DESDE LA INDEPENDENCIA	152
ANEXO 3	
PORCENTAJE DE VOTOS PARA LOS PARTIDOS LIBERAL, CONSERVADOR Y LAS TERCERAS FUERZAS, 1982-1998	153
ANEXO 4	
NÚMERO DE LISTAS QUE OBTUVIERON MÁS DE UNA CURUL EN EL CONGRESO, 1991	154
ANEXO 5	
DURACIÓN DE MANDATOS Y RENOVACIÓN DE LAS CÁMARAS	156

ANEXO 6	
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DESDE 1991	158
ANEXO 7	
NÚMERO DE CURULES POR PARTIDO, AÑOS 2010 Y 2014	159
ANEXO 8	
DISTRIBUCIÓN DE VOTOS CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2002-2006	160
ANEXO 9	
DISTRIBUCIÓN DE VOTOS SENADO, 2002-2006	161
ANEXO 10	
COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE	162
ANEXO 11	
EFECTOS DE LAS CRISIS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA, 1950-1996	163
REFERENCIAS	165

INTRODUCCIÓN

Colombia está atravesando una profunda crisis. Esta afirmación introduce todos los escritos de aquellos que se interesan en este país latinoamericano que, desde hace mucho tiempo, sirve de tema de estudio para colombianos y extranjeros.

Durante la segunda mitad del siglo xx este país, a diferencia de casi toda América Latina, solamente conoció una corta dictadura¹, pero hoy la guerrilla más antigua del mundo pone en peligro la estabilidad del Estado y la existencia misma de la democracia². Esta violencia trae como consecuencia, entre otros, graves problemas sociales como el de los “desplazados”, que constituyen una fuerte migración hacia las ciudades, cuya infraestructura no está preparada para recibir este flujo de personas; igualmente, la reducción de la inversión, nacional y extranjera, que impide el desarrollo económico y aumenta el desempleo y la pobreza; finalmente, el sentimiento, arraigado en el colombiano del común, de tener unas instituciones que no

1 Durante el periodo 1953-1957 Colombia vivió bajo la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla. El fin de esta dictadura dio como resultado un acuerdo de alternancia en el poder, de los dos partidos políticos tradicionales, conocido como Frente Nacional.

2 Sobre este punto consultar RANGEL SUÁREZ, ALFREDO. *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo y Facultad de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, 2000.

cumplen con sus funciones, un Congreso que no los representa y un personal político que únicamente busca defender sus propios intereses.

Tratar el tema del Congreso colombiano es, ante todo, hablar de una institución con una inmensa imagen de incapacidad y, sobre todo, de corrupción³. Los miembros del Congreso, al igual que sus funcionarios, son acusados, *a priori*, de ser las personas más corruptas del país; sus iniciativas son, en la mayoría de los casos, sospechosas de esconder un interés personal y los resultados son, casi siempre, considerados insuficientes. El pueblo colombiano, como en la mayoría de países del mundo⁴, hace un juicio muy severo sobre el Congreso y sus miembros: las críticas van desde las remuneraciones parlamentarias, consideradas excesivas por una importante franja de la opinión pública⁵, pasando por el desconocimiento de los verdaderos problemas del país y la incapacidad para encontrar soluciones, hasta la indiferencia ante los dramas vividos por gran parte de los colombianos. La consecuencia lógica de este desprestigio es la falta de interés de la población frente a la institución parlamentaria, que se traduce en las altas tasas de abstención, superiores al 50 %, durante las elecciones legislativas de los últimos años⁶.

3 Según el Centro de Estudios Socioculturales de la Universidad de los Andes, durante la década de los años noventa el Congreso tuvo una tasa de credibilidad del 6 %. En 2014 un estudio publicado por la revista *Semana*, edición 1698, indica que solo el 21 % de los colombianos tienen una imagen favorable del Congreso.

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

5 La remuneración de un parlamentario puede llegar a ser 33 veces mayor que el salario mínimo legal.

6 La abstención en 1991 fue de 64 %, en 1994 de 68 %, en 1998 de 56 %, en 2002 de 57 %, en 2006 de 59,42 % y en 2014 de 56,42 %.

La mala imagen es un problema que toca los congresos de todos los países latinoamericanos, pues el régimen presidencialista, existente en Colombia como en la mayoría de sus vecinos, está basado en un ejecutivo fundador de la Nación, que venía de nacer luego de tres siglos de colonización, al igual que sobre la existencia de un Congreso, copiado 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 una imagen de clientelismo y corrupción que, ciertamente, ha disminuido, pero permanece presente, aún hoy, en estos países. Las relaciones han cambiado, pero los ‘caciques’ continúan ocupando un papel predominante en la vida política y parlamentaria; “el caciquismo no ha desaparecido: simplemente se ha modernizado”⁸.

Afortunadamente no todos los *a priori* son ciertos y el Congreso colombiano, a pesar de las críticas, está en permanente evolución. Sin embargo, existen temas en los que un estudio daría resultados alarmantes y decepcionantes. La forma en que se financian las campañas legislativas permanece “misteriosa”: los candidatos deben pagar grandes sumas para lograr obtener una curul en el Congreso⁹. Las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo se asimilan más a la negociación de cualquier tipo de mercancía que a un

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

8 ROUQUIE, ALAIN. *Amérique Latine, introduction à l'extrême-occident*, Ed. du Seuil, 1998, p. 273.

9 Los altos costos 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, en promedio, 150 dólares por voto, mientras que el Estado reembolsa, en promedio, en esta región del mundo 0,5 dólares por voto. DABENE, OLIVIER. *Amérique Latine, la démocratie dégradée*. París, Complexe, 1997, p. 109.

debate político. Cada parlamentario decide su voto con base en los beneficios que pueda recibir. El funcionamiento interno obedece a reglas muy particulares, ya que la relación con los partidos políticos es bastante débil: las decisiones se toman a través de acuerdos entre parlamentarios, dejando un papel muy secundario a los partidos políticos¹⁰. Los diferentes problemas administrativos ponen, ante la opinión pública, en tela de juicio la honestidad, la imagen y el buen nombre de la institución. Finalmente, los polémicos ‘micos’ que revelan, en ciertos casos, los intereses oscuros que tienen asiento en el parlamento de Colombia.

El conocimiento que tienen los colombianos sobre esta institución es casi nulo: la bibliografía existente es antigua y, casi siempre, superficial; la mayoría de los estudios publicados tienen una finalidad crítica, buscan un ‘conejillo de indias’ que permita explicar, de manera simplista, la totalidad de problemas del país. Las críticas son numerosas, pero los análisis raros, lo que no significa que no existan. La escasez de libros sobre este tema es preocupante, considerando que uno de los principales problemas de la institución es el poco conocimiento que tiene de sí misma. Los artículos son numerosos, algunas veces repetitivos, pero recogen casi la totalidad del material que existe sobre este tema. La mayoría de escritos de colombianos tienden a presentar al Congreso como una institución encerrada en un círculo de corrupción y mediocridad; los extranjeros son un poco más objetivos, ciertamente por la distancia, y no

10 La mayoría de colombianos considera que la debilidad de los partidos ha llevado a la inexistencia de los mismos; otros, como OLIVIER DABENE, van más lejos al afirmar que “más que de una crisis, se trata de una forma de funcionamiento diferente a la de los partidos tradicionales occidentales”. DABENE, OLIVIER. *Op. cit.*, p. 93.

por la existencia de una buena imagen del Congreso fuera de las fronteras colombianas.

Los autores no se equivocan al afirmar que Colombia atraviesa una difícil situación en muchos aspectos: las finanzas públicas, el conflicto armado, la educación, la salud, la gobernabilidad, la representación, la política y la institución parlamentaria son, entre otros, los temas que podrían considerarse en crisis.

La solución a estos problemas permanece incierta, pero la participación del Congreso en la puesta en marcha de los cambios requeridos es imperativa. En consecuencia, el primer paso, si se buscan las respuestas a las preguntas de los colombianos, consiste en conocer y comprender el legislativo.

Nadie podría creer en la viabilidad de soluciones “sin Congreso” en un país en que los actores sociales reclaman participación en la vida política. Para tomar un solo ejemplo, podríamos recordar que todos los grupos de guerrilla existentes en el país aparecieron en una época en que era imposible hacer política por fuera de los partidos tradicionales. La alternancia en el poder, pactada durante el Frente Nacional, impedía que terceras fuerzas obtuvieran participación en los asuntos del Estado. Hoy, aun cuando las razones de existencia y permanencia de los grupos guerrilleros pueden ser diferentes, es claro que para lograr la paz el sistema político, especialmente el Congreso, tiene un importante papel por cumplir.

El interés de un trabajo sobre este tema es doble. Por una parte, constituye una aproximación a una institución que ayuda a sostener un país cuyos problemas, en algunas ocasiones, parecen ahogarlo. En efecto, a pesar de la crisis, Colombia mantiene un esquema democrático, en el cual el Congreso subsiste como una institución esencial a la cual buscan llegar los diferentes estamentos de la sociedad co-

lombiana para defender sus legítimos intereses: las iglesias protestantes, los educadores, los pensionados al igual que los transportadores presentan sus candidatos, pues creen en la importancia de las decisiones tomadas en el seno del Congreso colombiano. Por otra parte, tomando en cuenta las palabras de Kelsen: “la democracia directa, siendo prácticamente inaplicable al Estado moderno, no podríamos dudar seriamente que el parlamentarismo¹¹ sea hoy la sola y verdadera realización de la idea democrática, y que por consiguiente el destino del parlamentarismo decidirá el de la democracia”¹², podríamos afirmar que el hecho de entender el funcionamiento del Congreso nos permite acercarnos a los problemas de la democracia colombiana, los de los partidos políticos, los de la representación parlamentaria, los de la política en general, así como el del terrorismo de los grupos guerrilleros, pues todos tienen repercusiones en la vida del Congreso y sus miembros. El conocimiento es, pues, el primer paso hacia los cambios tendientes a la construcción de un nuevo sistema y de un porvenir menos oscuro para Colombia.

Este escrito estará limitado en el tiempo, puesto que tratará el tema del Congreso colombiano desde 1991, año en que se reunió la Asamblea Nacional Constituyente. Esta fecha fue escogida por constituirse en el primer paso hacia una política más moderna en Colombia: ciertamente, el país quiso cambiar la Constitución, pero más precisamente las prácticas políticas que, según la población, originaban la gran mayoría de los problemas nacionales. Para lograr este

11 El parlamentarismo definido como la formación de la voluntad estatal por un órgano colegial, elegido por el pueblo sobre la base del sufragio universal e igualitario, que toma sus decisiones por mayoría. Kelsen, Hans. *La démocratie, sa nature sa valeur*, París, Economica, p. 38.

12 Kelsen, Hans. *Op. cit.*, p. 38.

objetivo la constituyente buscó instaurar una vida democrática más activa, una renovación del personal político, un trabajo parlamentario más eficaz y transparente, así como una resolución pacífica y política al problema de insurgencia. En esta época el país pasaba por un momento de caos institucional: los jefes de los grandes carteles de la droga declararon una guerra frontal al Estado colombiano. Estas organizaciones al margen de la ley estuvieron detrás de los asesinatos de innumerables y prestigiosos periodistas, policías, jueces y políticos, entre ellos tres candidatos presidenciales. El sentimiento de descontento y desconfianza de la población hacia sus instituciones, incluyendo el Congreso¹³, fue una importante razón para que los colombianos apoyaran la idea de una nueva Constitución, cuya principal tarea sería la de introducir cambios en la vida política del país¹⁴.

Igualmente, esta investigación tratará de constatar realidades y de explicarlas: el objetivo no es explicar todo lo que ocurre en la vida política colombiana, ni de comprender todo lo que pasa en el interior del Congreso, sino el de traer una mirada objetiva a esta institución, encontrar los elementos que no han podido ser redefinidos, ver el peso específico del Congreso en el sistema político colombiano y presentar algunos puntos a tratar en una verdadera reforma política. El objetivo es estudiar el Congreso como institución, inscrita en un régimen político regulado por su propia lógica y sus propias normas de conducta. Esta institución, cuya razón

13 El sentimiento de desconfianza hacia el Congreso se debía a las prácticas de los parlamentarios, pero nunca hubo un “movimiento contra la institución parlamentaria”. TIRADO MEJÍA ÁLVARO. “Constitución de 1991: la rama legislativa”, *Análisis Político*, n.º 13, mayo-agosto 1991, p. 71.

14 ZULUAGA NIETO, JAIME. “De guerrillas a movimientos políticos (análisis de la experiencia colombiana: el caso del M-19)”, en PEÑARANDA, RICARDO y GUERRERO, JAVIER. (eds.), *De las armas a la política*, Bogotá, Tercer Mundo, 1999, p. 40.