

El Congreso de la República y su transformación: valoración de las reformas políticas en Colombia*

The Congress of the Republic and its transformation: assessment of political reforms in Colombia

O Congresso da República e sua transformação: avaliação das reformas políticas na Colômbia

[Artículos]

Sonia Patricia Cortés Zambrano**

Recibido: 5 de septiembre del 2021

Aceptado: 15 de diciembre del 2021

Citar como:

Cortés Zambrano, S. P. (2022). El Congreso de la República y su transformación: valoración de las reformas políticas en Colombia. *Revista IUSTA*, (56), 134-161. <https://doi.org/10.15332/25005286.7762>



Resumen

La reforma del Congreso de la República fue uno de los principales objetivos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Precisamente, la Constitución de este año introdujo varios cambios en el Congreso encaminados, en lo fundamental, a mejorar su representatividad y a fortalecerlo, devolviéndole algunas funciones que había perdido y asignándole otras nuevas, tanto en

* Este artículo es producto del proyecto de investigación: "Relaciones Gobierno - Congreso en el Estado constitucional colombiano: un análisis crítico en torno al equilibrio de poderes", en el marco del programa del Doctorado en Derecho, Universidad Externado de Colombia.

** Abogada de la Universidad Santo Tomás, especialista en Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario de las Universidades Externado de Colombia y Autónoma de Madrid, España, magíster en Derecho Público de las Universidades Santo Tomás y Universidad de Konstanz Alemania, doctora en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Políticas Francisco de Vitoria. Líder del Grupo de Investigación "Doctor Angélico: Iure et Realitas". Conjuez para la Magistratura del Tribunal Administrativo del Meta. Profesora asociada al Instituto Colombo-Alemán para la Paz CAPAZ semillero PAX RURALIS. Decana Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Villavicencio. Correo electrónico: soniacortes@usantotomas.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4820-1165>

materia legislativa como jurisdiccional, con el fin de (1) lograr un mayor equilibrio frente a las otras ramas del poder público, crear condiciones para un eficaz y efectivo ejercicio del control político y la fiscalización, en especial, frente al ejecutivo; (2) modernizar la institución y racionalizar el trabajo legislativo; y (3) moralizar la actividad parlamentaria. El propósito de esta reflexión es valorar si las reformas han contribuido a la disciplina del trabajo legislativo, ejercicio de la oposición y ejercicio equilibrado del poder político.

Palabras clave: Congreso de la República, partidos políticos, oposición, reformas políticas, bancadas parlamentarias, responsabilidad política, equilibrio del poder.

Abstract

The reform of the Congress of the Republic was one of the main objectives of the National Constituent Assembly of 1991. Indeed, the Constitution of that year introduced several changes in the Congress aimed, mainly, at improving its representativeness and strengthening it, giving it back some functions it had lost and assigning new ones, both in legislative and jurisdictional matters, in order to (1) achieve a better balance with the other branches of public power, create conditions for an efficient and effective exercise of political control and supervision, especially with respect to the executive; (2) modernize the institution and streamline legislative work; and (3) moralize the parliamentary activity. The purpose of this reflection is to assess whether the reforms have contributed to the discipline of legislative work, the exercise of opposition; and the balanced exercise of political power.

Keywords: Congress of the Republic, political parties, opposition, political reforms, parliamentary groups, political responsibility, balance of power.

Resumo

A reforma do Congresso da República foi um dos principais objetivos da Assembleia Nacional Constituinte de 1991. Em específico, a Constituição desse ano introduziu várias mudanças no Congresso, no fundamental, a melhorar sua representatividade e a fortalecê-lo, devolvendo-lhe algumas funções que tinha perdido e designando-lhe outras novas, tanto em matéria legislativa quanto jurisdiccional, com o objetivo de (1) atingir um maior equilíbrio ante as outras ramificações do poder público, criar condições para um eficaz e efetivo exercício do controle político e da fiscalização, em especial, ante o Executivo; (2) modernizar a instituição e racionalizar o trabalho legislativo e (3) moralizar a atividade parlamentar. O objetivo desta reflexão é avaliar se as reformas vêm contribuindo para a disciplina do trabalho legislativo, exercício da oposição e exercício equilibrado do poder político.

Palavras-chave: Congresso da República, partidos políticos, oposição, reformas políticas, bancadas parlamentares, responsabilidade política, equilíbrio do poder.

Introducción

El Congreso es una institución polifuncional del poder del Estado, se le asigna una heterogénea gama de funciones, que encuentra una explicación en la función que debe cumplir en los procesos políticos, como instrumentos del principio de la soberanía popular, interviniendo de formas distintas en el proceso político gubernamental.

Las tareas constitucionales del Congreso son: tarea representativa, que garantiza la división de poderes, tarea legislativa, y tarea de control parlamentario, en defensa de la Constitución. Una de las características del presidencialismo colombiano es, precisamente, la debilidad en la configuración del rol y atribuciones propias de la institución parlamentaria y sin querer desdeñar la relevancia de las responsabilidades legislativas del congreso, justo es resaltar que hoy se han procurado reformas que han ido fortaleciendo sus funciones centrales en tareas de representación y control (Solé y Rubio, 1999, p. 379)¹.

Partidos políticos y trabajo parlamentario son dos conceptos que van de la mano. En una democracia representativa, el Congreso es el escenario por excelencia del accionar de los partidos. Por esta razón, los problemas que padece uno afectan al otro y no pueden tratarse de manera aislada (Borbón, 2019).

Es necesario comenzar por identificar las exigencias actuales de la representación política, entre estas, la doctrina señala: *la respuesta a las demandas sociales*: que es la capacidad de los partidos para determinar en sus programas elementos de diagnóstico y respuesta eficientes a problemas sociales; *control sobre el ejercicio político* y la política: proyección interactiva de la relación entre ciudadanos y representantes, *determinación del interés general*: que afecta el contenido sustancial de la política, un ejercicio de configuración ponderada de intereses centrales y territoriales (Porras, 2004; Mosquera y González, 2020)².

¹ Los autores en su obra, *El parlamento y sus transformaciones actuales*, señalan, respecto a la tendencia latinoamericana, que en buena parte de los casos la función legislativa de los congresos, se ha circunscrito a legitimar posturas, sostenidas por las mayorías parlamentarias, las cuales, a su vez, básicamente son decisiones ya tomadas con antelación a nivel gubernamental.

² Considerando que estas demandas se vinculan a los llamados, "nuevos movimientos sociales": hipótesis que constituye una de las interrogantes de futuro de mayor relevancia (Porras, 2004).

El Congreso de la República en Colombia ha adoptado el sistema bicameral, en cuanto a la organización del poder legislativo: Senado y Cámara. El Congreso, como órgano de competencia predominantemente legislativa, se formó con carácter representativo y deliberante. En el Congreso concurren las organizaciones civiles dedicadas a la política, materializando el principio democrático en la dirección política de la sociedad.

El Congreso está formado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Es un cuerpo colegiado en el que cada uno de sus miembros tiene igual poder y responsabilidad. El senado está integrado por 102 senadores; 100 son elegidos por voto popular en todo el territorio nacional y dos más en representación de las comunidades indígenas mediante circunscripción especial. La cámara cuenta con 166 representantes; 161 elegidos por circunscripción territorial (por departamentos y por el Distrito Capital), y los cinco restantes, por medio de otras circunscripciones: dos curules para las comunidades afrodescendientes, una para las comunidades indígenas, una en representación de los colombianos residentes en el exterior y otra más para minorías políticas.

Los partidos políticos de hoy

La necesidad de modernización de la estructura política en Colombia hizo apremiante la necesidad de modernización en la estructura de partidos, con el objeto de recuperar la legitimidad perdida y reintentar encaminar la labor política y legislativas por los senderos de la democracia, basándose en la premisa de consolidación de partidos políticos fuertes.

La reforma constitucional, generada en 1991, tuvo su origen en el deterioro institucional y sus representantes, la violencia, la desestabilización institucional fortalecida por la burocratización y la corrupción. Se convocó, en 1991, la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, en la cual confluyeron las fuerzas sociales y políticas de Colombia, facilitando, así, un proceso de apertura, consenso y práctica del pluralismo, característica del principio democrático. La intención se concentraba en el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la reconstrucción de la legitimidad de la clase política en el marco de la aguda corrupción e incapacidad, y la necesidad de ejercer un pluralismo real, rompiendo con la imposibilidad de dar a grupos distintos a los tradicionales la oportunidad de luchar por acceder al poder.

Por lo anterior, sobre el origen y finalidad de los partidos, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

las funciones de los partidos, dejando de lado las desviaciones y patologías que desvirtúan su objeto, suelen describirse así: 1. movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el principio mayoritario; 2. Convertir las orientaciones y demandas de la población expresas o latentes en programas de acción política o que se destinan a orientar la oposición frente al poder establecido; 3. Contribuir a la formación de cultura política y ejercicio responsable del sufragio; 4. Ofrecer a los electores las listas de personas a las que pueden elegir, llamadas a integrar los órganos estatales; 5. garantizar a los electores la realización proporcional de los programas y propuestas. (C. C., Sentencia C-089/94, Colom.).

La Asamblea Nacional Constituyente debatió las fórmulas jurídicas para el establecimiento de una sociedad moderna, igualitaria, pacífica y pluralista, con fundamento en la solidaridad y la reconciliación, aspecto que debe ser considerado de gran relevancia en la vida política e institucional del país. Sin embargo, no cabe duda de que la crisis en la representación tiene su principal referente en la debilidad institucional de los partidos políticos y su acción en los poderes públicos debido al problema de la atomización partidista, indisciplina e insubordinación intrapartidista, el apogeo de microempresas electorales, enormes personalismos políticos, carencia de identidad de los movimientos políticos, la corrupción, falta de control y de responsabilidad política de los partidos políticos, las deficiencias que impiden hablar de un sistema de partidos, las complejas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo con efectos directos sobre la gobernabilidad, filtración de organizaciones al margen de la ley en la política y el precario ejercicio de control político, entre otros.

Algunos de estos fenómenos tuvieron lugar debido a que no fueron suficientes ni lo consagrado en la Constitución, ni la normatividad, que incluyó elementos para modernizar y democratizar a los partidos; y, además, se propició la fragmentación y partidista, y en esa medida puede constatarse una consecuente degradación de su tarea en el ejercicio del Gobierno y en el Congreso. Los partidos se consumen en la burocracia y los liderazgos personalistas, las propuestas elevadas por los representantes son débiles en su contenido ideológico, y se reduce todo al contenido programático como guía en la toma de decisiones. Se ha cambiado la política por administración y gran parte tiene explicación en hecho de la falta de apoyo y técnica legislativa, como ya se mencionó y se profundizará en el acápite de deficiencias de las reformas.

Se evidencia un debilitamiento del Congreso, basado en que los partidos vacían sus decisiones de contenido político e ideológico, la misma tarea legislativa se

sustrae de su sentido político y se somete a multiplicidad de intereses que terminan desvirtuándola.

La Constitución de 1991 quiso pasar de un régimen de control bipartidista a un sistema pluripartidista más democrático, con lo que flexibilizó el escenario político para dar cabida a nuevos partidos y movimientos. Tal adecuación trajo consigo un fenómeno que desvirtuó la idea inicial de pasar de un bipartidismo excluyente a un pluripartidismo democrático, una ley creada para fortalecer a las minorías electorales, mediante la vinculación de los pequeños partidos a los partidos clásicos. De esta forma, el sistema de régimen político partidista, que buscaba la agrupación de fuerzas, no logró efectividad por medio de este sistema, ya que la laxitud en las reglas de juego, cuya primera intención era ampliar el sistema político, terminó convirtiéndose en un factor de desorganización y en un obstáculo para la formulación de alternativas (Cortés, 2016).

Debe resaltarse, en este punto, que la crisis de representación se suma a la crisis de representatividad, lo cual significa, y de acuerdo con lo señalado por Medellín (2005), una ruptura en todos los niveles de la intermediación política, al igual que la desvaloración de la importancia del Congreso en el equilibrio democrático. La razón la ha dado el mismo Congreso de la República (2017), en su comisión primera constitucional del Senado, el debate del 6 de junio, donde queda claro que por más de 150 años la mayoría del territorio nacional ha estado sin representación y que los senadores vienen en su mayoría de las áreas metropolitanas. Diez millones de campesinos colombianos nunca han tenido representación en el Congreso.

Para ejemplificar la dimensión de la problemática, la propia Constitución de 1991 generó la creación de las circunscripciones especiales para afrodescendientes e indígenas, que no habían sido incorporados a los partidos, hasta que se les habilitó el derecho de representatividad por mandato constitucional. Igual pasa con los campesinos en el sector rural, no hay inclusión ni en partidos ni en listas y 167 municipios en Colombia carecen de representación. El 80 % de los colombianos no pertenecen a ninguno de los partidos políticos vigentes según la MOE (Misión de Observación Electoral, 2017)³. La mayoría de los campesinos no están

³ El trámite de las Circunscripciones Especiales de Paz se ha ido diluyendo en el Senado. De los 167 municipios con Circunscripciones de Paz, 77 (el 46 %) podrían presentar déficit de cedulação. Según la MOE los 167 municipios en los que se planea implementar las 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz a la Cámara de Representantes, poseen déficits

cedulados, los municipios no tienen actualizado su censo electoral y no tienen en ellos asiento o puestos electorales.

En la mayoría de estos municipios hay ausencia de Estado, donde no se provee seguridad ni justicia, son municipios lejanos, donde se menoscaban los DD. HH., la democracia y la representatividad. Tener representación significa tener inversión, soluciones estructurales, distritos rurales con representación en la Cámara de Representantes, que respeten, lideren y prioricen las necesidades de esta llamada mitad de Colombia. La incapacidad de los partidos, inmersos en prácticas clientelistas y corrupción, constituyó uno de los puntos de atención de la Asamblea Nacional Constituyente, que promovió amplias transformaciones en la estructura política del país.

Entre la manifestación de indisciplina, personalismo y fragmentación partidista, estuvo la proliferación de listas, de partidos y de movimientos políticos.

[...] en los comicios de marzo de 2002, se mantuvo la proliferación de listas inscritas y de aspirantes al senado. Aquellas pasaron de 143 ese año a 251, 319, y 323, en 1994, 1998 y 2002, respectivamente. Entre 1991 y 2002, en el Senado hubo un crecimiento del 45 %. (Hungar, 2002, pp. 125-126)

En cuanto al número de partidos o movimientos políticos con representación en el Senado, este también aumentó significativamente al pasar de 23 en 1991 a 49 en 1994 y a 62 en 1998 y el 2002 (Hungar, 2002, pp. 125-126). En la cámara de representantes la situación fue diferente, se observó un incremento constante al

de cedulación y difícil acceso a puestos de votación, lo que genera que sean poblaciones que no tengan una arraigada cultura electoral.

De acuerdo con cálculos realizados con los datos disponibles del DANE y la Registraduría Nacional (RNEC), 77 de estos municipios tienen altos índices de adultos no cedulados, es decir, que el 46 % de las zonas donde funcionarán las circunscripciones podrían necesitar campañas de cedulación para garantizar el derecho al voto de su población. Nueve municipios son considerados de alto nivel de priorización: Bolívar: Arenal, Caquetá: Solano, Choco: Medio Atrato (Beté), Meta: Mapiripán, la Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Nariño: Magüi (Payán), Guaviare: Miraflores. Otro aspecto que resalta en la investigación es la falta de acceso a los puestos de votación. 360 municipios en todo el país tienen dificultad de acceso a puestos, de los cuales 116 están en las Circunscripciones de Paz y corren riesgo de tener poca cobertura en las mesas electorales. Es decir que el 70 % de municipios con circunscripciones podrían tener población demasiado alejada de los puestos de votación como para poder ejercer su derecho al voto. De estas poblaciones, 54 están en nivel extremo de difícil acceso y distancia debido a que existe un puesto de votación cada 2.148 km². Por último, la Misión de Observación Electoral también señaló que entre enero de 2016 y abril de 2017 se han registrado 160 víctimas de violencia política, social y comunal en las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, lo que significa que las víctimas de las circunscripciones especiales representan el 36 % del total nacional registrado en este periodo (444 víctimas). Se llama la atención sobre la necesidad de prevenir esta práctica reiterada de la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, más cuando el 54 % de los hechos registrados (86) han sido asesinatos o atentados contra la vida de estas personas.

pasar de 23, 46, 56 y 72, respectivamente, 121 partidos llegaron a la Cámara en este periodo, mientras que 79 lo hicieron una sola vez (Giraldo, 2003, pp. 121-123), situación que cambió radicalmente con el proceso de implementación de reformas políticas.

En cuanto a la legitimidad de los partidos, su misma desestructuración los motivó a la consolidación de maquinarias clientelistas a nivel local y regional, dependientes de los recursos estatales, y que paulatinamente disminuyeron su capacidad de respuesta social. Pese a su evidente importancia en el desarrollo social del país, los partidos políticos, representantes del pluralismo, deben desplegar una actividad de consenso, búsqueda del bien común y la satisfacción de las necesidades colectivas en procura de un equilibrio social y el cumplimiento de los fines del Estado. Dicha misión, que al ser contrastada con la realidad, dista de ser cumplida.

Los partidos han llegado a cumplir fines diferentes e incluso apartarse significativamente de su cometido, aún a costa de la democracia. Se han convertido en vehículos netamente burocráticos, desdibujando su imagen frente a la opinión pública, lo cual genera, hacia ellos, desconfianza popular (Buenahora, 2002), que desemboca en el abstencionismo y la apatía política. En los resultados de las pasadas elecciones se evidenció, de nuevo, el alto porcentaje de abstención. De los 32.7 millones de personas llamadas a ejercer su derecho al voto, únicamente 14.3 millones fueron a la convocatoria, evidenciando una vez más el preocupante escenario político en el cual el 58.9 % de los colombianos se ha desentendido de su deber como ciudadanos. Al comparar las cifras actuales con las pasadas; el 2010 con 50 % y el 2006 con 54.9 % de abstención, se puede catalogar el abstencionismo como un patrón político (Tabares, 2018)⁴.

La necesidad de conseguir el mayor número de votos a nivel nacional ha hecho que los candidatos presenten una serie de propuestas y programas que corresponden a una estrategia de dispersión o concentración de los votos, que indiscriminadamente se han concentrado y reducido a propuestas de interés nacional. Esta desconexión entre la estrategia y el tipo de iniciativa ha aumentado el porcentaje de demandas locales y territoriales insatisfechas, aislando al elector que busca soluciones a sus demandas locales.

Los resultados de los cambios constitucionales han sido desiguales, por ejemplo, mientras que gracias a la circunscripción nacional, partidos y movimientos

⁴ Véase El abstencionismo otra vez protagonista. *Revista Semana* (2014).

políticos minoritarios alcanzaron representación en el Senado, y las circunscripciones especiales, las minorías étnicas han accedido a las dos cámaras, en otros propósitos, como estabilización y gobernabilidad democrática, poco se alcanzó, o incluso se tuvieron resultados contrarios a los esperados⁵ y aún sigue gran parte del país sin representatividad en el Congreso.

En Colombia no hay suficientes incentivos al voto, teniendo en cuenta que este es discrecional, voluntario, y que ahí yace la causa principal de la abstención. Sin embargo, una representación más incluyente de la sociedad colombiana debería ser incentivo suficiente, aunque reconociendo todas las fallas del sistema electoral actual se pone en duda esa representatividad. De cualquier manera, el Congreso ha representado en las últimas décadas únicamente al 41.1 % de los colombianos, sin tener en cuenta la cantidad de votos nulos y de votos en blanco (11 % y 6 %, respectivamente), aun así, se espera que se resuelva el 100 % de las demandas básicas sociales.

Con todo, hay algo común en la historia de la evolución partidista de Colombia, el descrédito de la política, de los políticos, de las autoridades y de las instituciones. Sin embargo, tras las elecciones del 2018 para Congreso y Presidencia se apreciaron novedades importantes. Primero, uno de los hechos históricos de la jornada de elección presidencial fue la caída de la abstención, que se situó en 46.62 %, según la información recogida por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Situación que será analizada en la tercera parte de este estudio.

Gutiérrez Sanín (2002) identifica al sistema de partidos colombiano como uno de los más singulares del mundo, por tres razones: primero, poseen un fuerte carácter personalista y atomizado, segundo, el papel que desempeñan los candidatos y los políticos individuales es supremo, y, tercero, la falta de disciplina por parte de las organizaciones partidistas; factores perjudican el funcionamiento del Congreso y deterioran la calidad de la representación⁶.

El Congreso colombiano, entonces, se estructura de forma tal, que se vuelve complejo, el tratamiento de las cuestiones de política nacional, sus miembros trabajan bajo la arraigada costumbre de la búsqueda de incentivos para cultivar

⁵ La circunscripción nacional hizo poco para modificar el fenómeno del clientelismo presente en las elecciones, esta no acabó con la posibilidad de utilizar los votos de un solo departamento, como si existieran todavía circunscripciones departamentales. Los datos electorales muestran que cada vez son menos los senadores que utilizan una estrategia dispersa concentrando menos del 20 % de sus votos en un mismo departamento (Botero, 1998, p. 324).

⁶ Scott Mainwaring (2002) explica de manera acertada y detallada la situación en *Degradación o cambio, evolución del sistema político colombiano*.

intercambios particularistas basados en el patronazgo y el populismo. Lo anterior desemboca en la dificultad en el sistema colombiano, de generar mayorías estables, que permitan confrontar los problemas sociales y ello hace que como dinámica natural. Sea el presidente productor de decretos, quien centre los esfuerzos que tienden a responder al clamor popular y no el Congreso, tal y como se evidencia en el desarrollo del capítulo tercero de este trabajo.

Dos de los principales objetivos de la Constitución de 1991 fueron, por una parte, proteger al sistema político de un excesivo presidencialismo, que pusiera en riesgo el equilibrio de poderes, y, por el otro, flexibilizar el sistema democrático por medio del reconocimiento y representación de las minorías étnicas⁷, el fortalecimiento e institucionalización de nuevas elecciones directas, reglamentación y financiación de los partidos, el multipartidismo⁸, y flexibilización del acceso a las personerías jurídicas, las campañas políticas, y la conformación de circunscripciones electorales más competitivas y que generaran mayor representatividad, lo cual hoy se revalúa.

A partir de 1991, se generaron varias reformas que afectan a los partidos y a la institucionalidad del Congreso: régimen de partidos, organización electoral y funcionamiento del Congreso, las cuales se analizan a continuación.

⁷ Además de elegir los 100 senadores y 161 representantes por circunscripciones ordinarias, se eligen dos senadores por circunscripción especial indígena y cinco representantes por circunscripciones especiales y minorías (afrodescendientes y colombianos en el exterior). La Constitución de 1991 pretendió garantizar que estos grupos minoritarios e excluidos históricamente de la participación política tuvieran presencia, voz y defiendan sus intereses. Se trata de establecer una "discriminación electoral positiva", pues el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículo 7 de la Constitución). De no contar con este mecanismo, esas poblaciones seguramente no obtendrían curules por las circunscripciones ordinarias.

Sin embargo, de un total de 268 curules, solo siete son para las minorías, es decir, apenas el 2.6 % del total. Podría pensarse que esta representación no es suficiente y apenas ha permitido que las minorías expresen su voz dejando constancias, pero hasta ahora no se ha tramitado con éxito ninguna ley que favorezca sus intereses o que sea de su iniciativa.

⁸ Posterior a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la legislación se dedicó a incentivar la participación de nuevos movimientos en la política, pero esos esfuerzos han tenido tan poca incidencia, que en las dos últimas elecciones han sido elegidos gobernantes mediante el sistema de movimientos alrededor de figuras disidentes de los partidos: Conservador y Liberal. En los últimos años, algunos partidos han aparecido como alternativa al sistema bipartidista, los más destacados son el Polo Democrático Alternativo, Cambio Radical, Alianza Verde y el Partido de la U. Debido a los cambios recientes en la ley electoral, en la actualidad hay un proceso dinámico de realineación de los movimientos políticos.

Consideraciones de la Corte Constitucional frente a la reforma

La Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la Ley 974 del 2005 (ley de bancadas), señala como propósitos de la reforma: el fortalecimiento de los partidos políticos, financiación transparente de la política, fortalecimiento de la oposición, despolitización de la organización electoral, acceso por méritos a la administración pública, fortalecimiento del control político, transparencia en corporaciones públicas e instrumentos contra la corrupción y racionalización de la labor legislativa (C. C., Sentencia C -342/06, Colom.) .

La reforma tiene mecanismos que mejoran la dinámica del sistema político colombiano como:

1. *Mecanismos electorales para propiciar la agrupación Partidista*: listas únicas por partido, umbrales electorales, voto preferente, opcional para el partido o para el elector, cifra repartidora como fórmula de conversión de votos en escaños.
2. *Mecanismos para mejorar el funcionamiento de los partidos*: porcentaje mínimo de votos para obtener o mantener la personería jurídica, prohibición de la doble militancia⁹, realización de consultas internas para elegir candidatos, normas sobre financiación de partidos y campañas (aumento de recursos y sanciones por violación de topes).
3. *Mecanismos para mejorar el funcionamiento del Congreso*: ley de bancadas (Ley 974 del 2005), prohibición de realizar elecciones en periodos distintos a los anunciados, creación de comisiones de coalición.

Se concluye que las listas únicas y los umbrales constituyen un importante estímulo para fortalecer la disciplina partidista en la presentación de sus ofertas políticas, y además promueven a los candidatos a ampararse bajo la presencia de fuertes colectividades para acceder a una curul; sin embargo, solo la reforma no alcanza, de cara a los resultados esperados en términos de organización interna, democratización y modernización de los partidos. Esto obedece, en parte, a que la inclusión de listas con voto preferente opcional facilitó la conservación de las microempresas electorales al trasladar la competencia al interior de los partidos. Puede concluirse que, si bien hay un verificable impacto positivo de la reforma en

⁹ No se puede pertenecer a un partido de carácter nacional y a otro regional. No se puede participar en dos consultas internas.

la reconstrucción del sistema político en Colombia, quedan tareas pendientes que se abordan en la posterior ley de bancadas y la reforma del 2009.

En busca de la coherencia del trabajo legislativo

En medio de la corriente reformista, la reforma política del 2003, la ley de bancadas (Ley 974 del 2005), cuyo propósito es fortalecer el sistema de los partidos y mejorar la calidad y perfil de los políticos; acompaña la reforma política en su propósito de favorecer tanto la organización partidista como el control político del Congreso sobre el Gobierno (Cárdenas, 2005). Se rescata el principio de responsabilidad política y modifica los patrones de configuración de alianzas, lo que asegura un cambio cualitativo en el debate parlamentario, ya que obliga a los parlamentarios a votar en unidad, lo cual, en mi concepto, es un factor de favorabilidad al poder altamente negociador del Gobierno.

La Ley 974 del 2005 proviene del proyecto de Ley 066 del 2003 del Senado, que pretendía implantar un régimen de bancadas dentro de las corporaciones públicas; para la asignación de las curules con el objetivo de que la práctica política se haga de una forma colectiva; fortaleciendo los partidos políticos y sus candidatos.

La ley se hizo con el fin de que los candidatos elegidos respetaran el movimiento o partido político por el cual fueron electos y también para efectos de adelantar el control político al gobierno y la discusión del Plan de Desarrollo. Se analizaron, para su redacción, los temas de funcionamiento de las bancadas y de las sanciones en caso de transfuguismo político (Reyes, 2005), e igualmente se debatió la posibilidad de llegar hasta la pérdida de la curul por aquel congresista que estuviera por fuera de los lineamientos de su bancada.

El objetivo de esta reforma política fue democratizar y racionalizar la actividad del Congreso de la República, contar con partidos o movimientos políticos fuertes, representativos, que regulen de manera más adecuada el funcionamiento de la actividad política, que tengan programas claros y que actúen en bancadas.

Se manifestó en la plenaria del Senado que las personas que fueron elegidas mediante la figura del voto preferente, deben someterse a los estatutos del partido y, por ende, actuar como bancada, incluso, en caso de omisión por parte del congresista, ser sancionado hasta con la expulsión del partido. Como también en debate de la Cámara de Representantes se insiste la racionalización de la actividad del Congreso con la implementación de un régimen de bancadas rígido, que en todo caso no se oponga a que cada congresista pueda votar en conciencia en determinados temas (Congreso de la República, 2003).

La Corte Constitucional y el Régimen de Bancadas

Con ocasión a la revisión constitucional de la Ley 974 del 22 de julio del 2005 (ley de bancadas), la Corte Constitucional declara mayoritariamente exequible su texto¹⁰.

La Corte Constitucional previó los siguientes efectos de la ley de bancadas:

1. Las Funciones del Congreso se simplificarán en tiempo y proceso.
2. Los debates serán propuestos por bancadas, lo cual fortalece el control político.
3. La opinión podrá identificar las posiciones partidistas y su representatividad.
4. Se racionalizará la actividad legislativa.
5. Se especializarán los congresistas en las diferentes materias de la vida nacional.
6. Las decisiones de las comisiones tendrán relevancia significativa.
7. La actuación en bancadas dará certezas a la opinión pública de la tendencia ideológica, buscando aumentar la participación en los procesos electorales.
8. Se optimizará la gobernabilidad.
9. Se controlará la doble militancia y el transfuguismo político con responsabilidades políticas y efectos jurídicos (C. C., Sentencia C-1041/05, Colom.: que decide la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 del 2004, que modificó los incisos 2 y 3 del artículo 127 de la Constitución: la posibilidad de reelección presidencial inmediata).

Si bien la ley de bancadas introdujo una nueva forma de actuación de los partidos en el Congreso, es claro que las clases políticas, ya acostumbradas a manejar y desenvolverse en el sistema anterior, han tenido que realizar grandes esfuerzos para generar la esperada disciplina dentro de la actuación de los congresistas a la hora de someterse a este nuevo sistema, en gran medida, por la relevancia de la actuación individual del congresista en el Congreso, de lo cual depende su reelección. Esta nueva ley hace que los partidos políticos tengan que combatir falencias de liderazgo interno, de ética y de inestabilidad; falencias que se muestran cuando a la hora de actuar no lo hacen en bancada.

Asimismo, los miembros de las bancadas deben seguir sus estatutos y contar con un plan de acción que responda eficazmente a los retos que este nuevo sistema presenta a la hora de medirse entre bancadas; al seguir este plan de acción, por

¹⁰ Véanse: sentencias C-342 y C-453 de 2006.

medio de un proyecto programático, es un desafío al cual deben someterse los miembros de las bancadas para aprovechar las visibles ventajas que este nuevo sistema presenta en comparación con el sistema anterior.

El nuevo sistema incorporado en la ley de bancadas obliga a los partidos políticos instituir un equipo de apoyo legislativo para cada bancada con herramientas de trabajo para los parlamentarios. Además, deben definirse los temas de conciencia para restringir la decisión personal y tomar una decisión unificada guiada por los principios y valores de cada movimiento político y así optimizar la actividad legislativa.

Dentro de las soluciones políticas que aporta el régimen de bancadas se advierten:

1. Control sobre las carreras políticas.
2. Control sobre el apoyo a las decisiones de bancada.
3. Control ideológico del partido.
4. Control sobre el transfuguismo.
5. Dar herramientas de trabajo a los parlamentarios. Adecuar la Ley 5ª del Congreso para que se instaure el equipo de apoyo legislativo para cada bancada.
6. Organización democrática de las bancadas para evitar la partidocracia.
7. Definir los temas de conciencia.
8. Definir los estatutos de cada partido, de acuerdo con lo establecido en la ley de bancadas, al parecer solo lo han hecho cabalmente el Partido Liberal y el Partido Conservador.
9. Definir en qué casos tiene primacía la iniciativa de la bancada o la iniciativa del parlamentario, que, sin duda, está en ejercicio de su carrera política y es propio tener ese factor en cuenta.

Análisis crítico de las reformas

Esta nueva organización del Congreso en bancadas permite reconsiderar la manera como se ejerce el control político del Congreso al Ejecutivo. Se ha conocido el amplio poder de negociación por parte del Ejecutivo hacia el Legislativo; pero ese margen se reduce, puesto que ya no tranza solo con un congresista, sino que debe hacerlo con la bancada completa, de lo cual se deduce que existe en realidad un control cruzado que en efecto sirve de límite al ejercicio del poder no solo del Ejecutivo sino, a la vez, como un auto control del Congreso.

La Ley de Bancadas es una de las reformas de mayor trascendencia para la transformación del sistema político colombiano, pues buscó asegurar la

coherencia de la actuación de los congresistas electos por un mismo partido dentro del Congreso de la República (Cortés, 2013). Aunque la regulación ha estado vigente desde 2006, son pocos los ejercicios de evaluación sobre su aplicación y las responsabilidades que de ella se derivan, la eficacia en términos de cohesión de las posiciones partidistas en el Congreso y su efecto sobre la dinámica legislativa.

Respecto a la aplicación de la ley de bancadas, la primera crítica se relaciona con la cultura política y la conciencia de partido, se tiene que aunque existe un reglamento que regula el actuar de los partidos y movimientos políticos, la intención no se cumple, en primer lugar porque no existe el valor de la necesidad de que los partidos tengan una ideología definida; en segundo lugar, no hay conciencia de la necesidad de que exista disciplina partidista coadyuvada por la responsabilidad política que de ella debería derivarse y la falta de esta produce un incentivo para que los miembros del Congreso se distancien de decisiones de bancada.

Con respecto a la dinámica del Congreso, se insiste en que es muy difícil que la ley funcione, en un Congreso altamente influenciado por el ejecutivo, que arma y desarma quórum según su necesidad (López, 2016), lo que hace necesaria una mayor independencia del legislativo. No obstante, es necesario tomar más medidas, pues, en mi opinión, el problema real radica en el origen de los congresistas y la forma de elección del sistema. En este sentido, se considera que es relevante pensar en temas como la financiación electoral, circunscripción nacional vs. circunscripción regional y el voto preferente, más aún, cuando ha sido la circunscripción nacional con voto preferente, la que ha disparado los costos de la práctica política en Colombia.

La segunda crítica tiene que ver con las revisiones, controles e intervenciones para la aplicación de la ley, pues pese a la autonomía de cada partido y movimiento político, la reglamentación no establece parámetros que permitan verificar el genuino cumplimiento, alcance y efectividad de los ajustes al reglamento interno de los partidos y de la misma ley de bancadas. Lo que se requiere es una disciplina partidista en función de los propósitos democráticos de la nación, contrario a los grupos mayoritarios arrolladores al interior del Congreso que, aprovechándose de su poder, esquivan el debate democrático que debe caracterizar el ejercicio del poder legislativo. Tanto la reforma política del 2003 como la ley de bancadas frenaron el colapso del sistema político colombiano (Cortés, 2016).

Otra consideración se realiza en relación con el transfuguismo, el cual se originó por la norma transitoria que facultaba a los miembros de las corporaciones de elección popular a inscribirse por una sola vez en partidos diferentes a los que los habían avalado, sin incurrir en sanciones. Esta modificación a la normatividad causó una serie de contradicciones que llevaron a la distorsión de la expresión jurídica de la representatividad política y, por ende, componen una desnaturalización del principio democrático.

El umbral electoral, entendido como un mínimo de votos que debe obtener un partido o movimiento político para poder tener representación en el Congreso o en algún otro órgano colegiado, es una exigencia legal que deben cumplir los partidos o movimientos que aspiran a ocupar curules. Los partidos poco se han fortalecido con estas reformas. Muy pocos partidos cumplen su misión de cimentar bases sólidas de soporte alrededor de una ideología o de un proyecto político bien definido. Y los que lo hacen son los grupos que históricamente se han mantenido en el poder.

El problema radica ahora en que las mayorías que surgen de las elecciones no se traducen en partidos sólidos, capaces de convertir al poder legislativo en verdadero contrapeso para el Ejecutivo. La razón es que estos aspectos que resultan esenciales para entender la dinámica de funcionamiento del Congreso y, por tanto, las dificultades para lograr una total disciplina o una merma de las individualidades al interior de las bancadas.

Un aspecto que incide de manera trascendental en la efectiva implementación del régimen son las sanciones a quienes lo incumplan, por expresa disposición de la ley, quedó dependiente de lo que se establezca en los estatutos de los partidos y movimientos. Esto es un inconveniente, si se tiene en cuenta que frente al objetivo de no quedar por debajo del “umbral”, los partidos pueden carecer de suficientes incentivos para sancionar a sus miembros, especialmente a aquellos con mayor votación. Hoy los electores eligen a sus representantes, haciendo uso del voto preferente y del voto no preferente. El voto no preferente implica en que algunos partidos o movimientos políticos prefieren inscribir su participación por medio de una lista cerrada, lo cual implica, que se puede votar por esta opción simplemente marcando el logo del partido político, sin contar con el orden de los candidatos inscritos internamente, pero la asignación de curules si se hará teniendo en cuenta el orden de inscripción que tenga internamente la lista del partido y los escaños alcanzados (Cortés, 2013). Por su parte, el voto preferente implica que los movimientos o partidos políticos inscriben sus listas de candidatos de manera individual o abierta. Esto quiere decir que puede elegirse no solo el partido

político, sino también un candidato en particular dentro del listado, quien estará representado por un número impreso en el tarjetón. De esta forma obtienen un curul los candidatos que alcancen un mayor número de votos al interior de sus partidos, sin que se tenga en cuenta el orden en que aparezcan registrados en el tarjetón.

Si bien los partidos políticos siempre tratan de incluir importantes candidatos en sus listas, buscando garantizar el mayor número de electores, las listas cerradas sin voto preferente permiten un equilibrio entre candidatos clientelistas y candidatos programáticos. Esto exige a los partidos hacer esfuerzos para convencer sectores de opinión fuera de las clientelas y facilita que se elijan los dirigentes que puedan ser promotores e impulsores de la ideología partidista. Igualmente, obliga a los partidos a responder políticamente por los actos de sus representantes, ya que al planificar lineamientos que permitan definir las reales posibilidades de elección de los candidatos mediante la asignación de los puestos en las listas, son los propios partidos quienes acaban decidiendo quién es elegido.

El voto preferente es un instrumento democrático para dismantelar los poderíos partidistas en un país donde el poder político reside en el control burocrático de las administraciones regionales y locales, que generan clientelas que terminan subordinándose al Ejecutivo, pero son pocas las probabilidades de que desaparezcan. Estas constituyen algunas razones institucionales que resultan esenciales para entender la dinámica de funcionamiento del Congreso y, por tanto, las dificultades para lograr una total disciplina o una merma de las individualidades al interior de las bancadas.

A manera de conclusión, las reformas de carácter político revisadas constituyen un avance importante hacia una mejor gestión de lo público por parte del Estado, en materia de relaciones de poder, pero aún es insuficiente el logro de sus objetivos. Es así como se hace necesario discutir y analizar temas que pueden ser motivo de estas limitaciones como:

1. Objeción de conciencia: en este punto se resalta positivamente el hecho de que la Corte Constitucional haya restringido la objeción a elementos de grandes disyuntivas morales y no a motivos sin relevancia¹¹.
2. Voto preferente: deja una sensación de insuficiencia representativa, puesto que una lista cerrada puede ser igualmente peligrosa al dotar al dirigente del

¹¹ Véase el Régimen de Bancadas en el sistema presidencial, papel de los congresistas en el régimen de bancadas (C.C., Sentencia C-036/07, Colom.).

partido, con la potestad para conformar la lista, impidiéndole al electorado la posibilidad de votar sus preferencias a la hora de conformar las listas. La reforma propuso entonces poner un umbral a la preferencia, ya que esta muchas veces opera sin una proporción de votos significativa respecto a las del partido. El voto preferente tiende a profundizar la individualización y la microempresarización de la política (Robledo, 2014), le resta capacidad de organización, dirigencia y control a los partidos, cada político es el dueño de sus votos, del partido solo requiere el aval. El voto preferente tiende a desvincular al político de su partido y lo sustrae de responsabilidad en su organización política, de su militancia, de sus representantes y se propone en la reforma una lista única y cerrada por partido.

3. Circunscripción nacional: existen problemas de estructura constitucional que generan problemas en canto a la claridad en las competencias de las cámaras que componen el Congreso, en la medida en que la cámara de representantes tiene una representación regional, mientras el Senado mantiene una representación nacional. La circunscripción nacional beneficia el voto de opinión, la circunscripción departamental favorece a las herencias y jefes electorales, que históricamente conservan el poder.
4. Financiación electoral: en cuanto a los problemas de financiación, existen problemas internos que influyen en la aplicación de la ley de bancadas. Uno de ellos tiene que ver con la reposición de votos a título personal, lo que genera un incentivo a los individuos. Así mismo, existen algunos problemas externos que tienen que ver, con la financiación de las campañas por parte de grupos ilegales. Frente a este tema, se hace necesario generar una responsabilidad y sanciones efectivas de los partidos en cuanto al respeto y coherencia con las normas electorales.

Resulta claro que la ley de bancadas requiere de una reforma integral al sistema electoral que, partiendo de un cambio en las leyes electorales —que reestructuren el marco legal que regula las campañas electorales— garantice el cumplimiento de la ley y ejerza control efectivo, ya que este siempre ha sido insuficiente.

La responsabilidad política de los partidos

El Acto Legislativo 01 del 2009 (reforma política del 2009) modifica una serie de artículos de la Constitución Política referentes a los siguientes temas:

1. El establecimiento de sanciones a congresistas vinculados con grupos al margen de la ley y a partidos y movimientos políticos que avalen campañas de candidatos con estas características.
2. La financiación de campañas políticas, el voto nominal o público, las coaliciones interpartidistas, el cambio de partido.
3. El umbral electoral para obtener personería jurídica, las suplencias o reemplazos parlamentarios, las funciones del Consejo Nacional Electoral.
4. La doble militancia y el voto en blanco.

Esta reforma se comprende como la respuesta que dio un desprestigiado Congreso, vinculado a escándalos de vínculos con grupos al margen de la ley, para ese momento de la historia con los paramilitares. Se interpreta como el escarmiento político de la respectiva colectividad, dejando vacías las curules de los legisladores implicados en delitos graves, e incluso perderlas en el caso de responsabilidades penales concretas; la obligación de devolver los recursos que el Estado otorgó para la financiación de la campaña; el descuento de los votos de los sancionados, con un nuevo cálculo del umbral y de la cifra repartidora y la consecuente reasignación de curules.

Con la reforma constitucional del 2009 se aprobaron medidas que contemplan sanciones tanto para los directivos como para las organizaciones políticas que infrinjan la ley. Algunas de estas reformas adoptadas deben ser leídas en el tiempo para mostrar su eficacia, otras requieren de desarrollos adicionales y algunas más, definitivamente, son insuficientes para mejorar el funcionamiento del sistema democrático colombiano.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-040 del 2010, señaló que la transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son una prioridad para el Gobierno nacional.

Además, afirma que, dentro de un marco de equilibrio, colaboración armónica y respeto mutuo en el ejercicio de sus funciones, los poderes públicos tienen la oportunidad de fortalecer los mecanismos para erradicar las malas prácticas y costumbres en la política. Ya la reforma política del 2003 ha generado importantes transformaciones en el ejercicio de la política, sin embargo, es necesario hacer un ajuste constitucional y legal para adaptar la legislación a las nuevas y complejas realidades que hoy enfrenta Colombia, buena parte de ellas, fruto necesario de un proceso franco y abierto de depuración de la política.

El Acto Legislativo 01 del 2009 tiene por objeto el fortalecimiento de los partidos y movimientos a partir de su democratización, con esta finalidad prevé los principios para su organización, los cuales deben ser defendidos por medio de los estatutos. Estos principios son los de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y publicidad de sus programas políticos.

Entonces, los partidos políticos serán los responsables por la vulneración del régimen de financiación electoral, facilitando el control por parte de la organización electoral, y permitiendo aplicar la sanción de pérdida de investidura por violación de topes electorales que, si bien fue introducida en nuestro régimen constitucional en el Acto Legislativo 01 del 2003, debido a la dificultad probatoria ha carecido de aplicación exitosa. La silla vacía como sanción implica la imposibilidad de ocupar la curul o de votar. Los congresistas con el solo hecho de que sean vinculados a una investigación formal, aún por delitos cometidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma (delitos de lesa humanidad, narcotráfico y pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales) o siendo condenados, la medida se aplica de manera permanente, es decir, que perderán la curul tanto ellos como su partido.

Los cambios constitucionales y las reformas políticas han tenido la tendencia a responder un tanto más a coyunturas políticas, acuerdos y transacciones entre los actores políticos del momento, que a afrontar directamente los problemas de concentración del poder y la riqueza. Esto refleja, en buena medida los intereses de los grupos políticos dominantes para sobrevivir y mantenerse en el poder. Solo la existencia de contrapoderes fuertes a nivel nacional y regional puede incidir en la adopción de medidas que en la realidad fortalezcan las instituciones de la democracia y afecten los asuntos relacionados con la forma de hacer política en el país. Ello tiene que ver con sanciones efectivas, vigilancias y controles oportunos, eficientes y permanentes, acompañando las gestiones y el ejercicio del poder, y el cumplimiento de los estatutos de los partidos; ejerciendo las correlativas responsabilidades internas y externas; posibilitando el ejercicio ideológico del partido y el cumplimiento de sus funciones de manera permanente, como instituciones tal y como las establece la ley; planificando el ejercicio político, ya no del centro a la periferia, sino de lo regional y local a lo central; y facilitando la vinculación de la ciudadanía al control político con los medios de comunicación, del ejercicio público y visible de la oposición, y del fortalecimiento de la educación para la ciudadanía, independencia y autonomía real de la justicia y los órganos de control del poder desplegado por el Gobierno y el Congreso.

La realidad de la oposición en Colombia

Respecto a la oposición¹², el artículo 112 de la Constitución Política dispone la creación de una ley estatutaria que regule lo concerniente al ejercicio de la oposición y, aunque existen mecanismos que están llamados a garantizar el ejercicio de la oposición que se centra en el libre ejercicio de la crítica y su derecho a plantear y desarrollar alternativas políticas, acceso a la información y documentos oficiales, uso de medios de comunicación, el derecho a la réplica y la participación en los organismos electorales y las mesas directivas de los cuerpos colegiados; su aplicación es precaria. Hoy finalmente después de décadas ya hay un estatuto de oposición.

Gobiernos, como el de Belisario Betancur, conservador (1982-1986), y el de Virgilio Barco, liberal (1986-1990), aspiraron a acuerdos políticos para reglamentar el ejercicio de oposición política en Colombia, pero los intereses partidistas no lo consintieron.

La aprobación de una ley estatutaria en 2017, que establece por primera vez reglas de obligatorio cumplimiento para la regulación de las relaciones entre el Gobierno y la oposición, y sobre todo para los derechos de esta última, fue posible en virtud de dos razones principales: la primera por formar parte de los acuerdos con la guerrilla de las FARC (Acuerdo de Paz de La Habana) y por el procedimiento expedito del *fast track*, es decir, es un logro de gobierno.

En este sentido, resulta oportuno relacionar el ejercicio de la oposición con el equilibrio de poderes y la acción limitada de las mayorías, así como con las dinámicas de consenso, producto de la deliberación democrática. Entonces la oposición es uno de los elementos claves para el ejercicio de la democracia.

En Colombia estaríamos ante lo que Dahl (1966) denomina, la etapa de tolerancia: conocimiento público de posiciones distintas a las del gobierno, pero en las que no se hace concesión alguna para que sean reconocidas. Bajo esta perspectiva, se pueden verificar dos funciones principales de la oposición: vigilar las acciones del gobierno desde posiciones legítimamente reconocidas y regular el funcionamiento de los mecanismos que garantizan la alternancia en el poder.

En Colombia se justificó la inexistencia de un estatuto de la oposición, en virtud al Estado de derecho, en la medida en que las leyes de garantías aplican para todos

¹² La oposición política entendida como las organizaciones que persiguen fines contrapuestos a los que defienden quienes detentan el poder del Estado o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas (Bobbio, 1988).

los partidos. Por ejemplo, la existencia de trabajo legislativo en bancadas, comisiones de investigación y rendición de cuentas, mecanismos de moción de censura y políticas de acceso a medios de comunicación, que constituyen todas, garantías legales para los partidos que no hacen parte del Gobierno (Cortés, 2008).

Existe un marco constitucional que está llamado a garantizar la oposición en la Constitución Política (artículos 1, 2, 112 y 265), disposiciones que han generado un desarrollo jurisprudencial que responde a las dinámicas políticas del ejercicio de Gobierno-oposición: la oposición política es una consecuencia directa del pluralismo y del derecho al disenso, el régimen de la oposición ha sido previsto en el artículo 112 de la Constitución Política. Según las disposiciones de la ley superior, los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno pueden ejercer libremente la función crítica. Es un derecho que tienen aquellos que no hacen parte del Gobierno y también de una función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia (C. C., Sentencia C-089/94 y Sentencia T-439/92, Colom.). Además, el reglamento del Congreso y el estatuto de partidos han otorgado prerrogativas a la oposición.

Así como el partido (o la coalición de partidos), que obtiene la mayoría en las elecciones, tiene la facultad de desarrollar su plan de gobierno, los partidos minoritarios tienen derecho a amonestar los programas y las decisiones oficiales y a plantear alternativas legítimamente.

Esas garantías constitucionales a la oposición hoy gozan de gran relevancia y están en la mesa de evaluación por los sectores de la sociedad. Por eso debe ser tan condenable el abuso del poder, como el ejercicio de una oposición sesgada¹³, que solo busque satisfacer intereses personalistas. Los partidos de oposición deben ser espacios de expresión de la inconformidad de la comunidad frente a políticas de gobierno, tienen como tarea, mostrar la inconveniencia de las decisiones gubernamentales, manifestar el descontento de la sociedad de cara a resoluciones del Gobierno, las cuales pueden ser contrarias a las propuestas que le llevaron a poder, o aquellas que sean abiertamente contrarias a los cumplimientos de los fines del Estado.

Es claro que, pese a estas garantías, persiste una insuficiencia de la legislación actual que impide la superación de los problemas estructurales de los partidos

¹³ Se destaca particularmente el caso de los nombramientos de Clara López, presidenta del partido del Polo Democrático, y Eduardo Londoño, del partido Verde, abiertos opositores del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, y de la Unidad Nacional, en abril de 2016, segundo mandato presidencial.

políticos de oposición para construir su postura ideológica en alternativa de poder y en igualdad de competencia frente al Gobierno.

Se han identificado problemas como:

1. *El problema burocrático*: el acceso a la burocracia ha definido tradicionalmente las relaciones entre los legisladores y el ejecutivo. Por su parte, un altísimo porcentaje de los elegidos practican formas tradicionales de acción política asociadas a la utilización del Estado como espacio para retribuir favores para el mantenimiento de clientelas.
2. *El conflicto armado interno*: aún con la Constitución de 1991, la participación ciudadana y liderazgo civil en el diseño e implementación de políticas de seguridad no han logrado menguar los abusos o desprestigio e inhabilitación de la oposición por parte de agentes estatales o paraestatales. Por ejemplo, el caso de la Unión Patriótica es el más representativo de una organización que declara la oposición al gobierno de Virgilio Barco y se postula como alternativa a los dos partidos tradicionales y es arrasada y desaparecida por intereses vinculados con el narcotráfico, la política regional y grupos de extrema derecha.
3. *El funcionamiento del Congreso y de los partidos políticos*: el Congreso continúa experimentando complejas dificultades y deficiencias en su misión de control político al ejecutivo y en mantener su autonomía ante los grupos de presión. La relación con el gobierno ha adquirido señales de coacción, que reduce las posibilidades de una efectiva oposición. Por otro lado, aún después de la reforma política del 2003, los partidos toman decisiones en conjunto en casos límites de supervivencia política o bajo el poder orientador del presidente, sin importar su filiación, y, por lo general, mediando contraprestación. La atomización partidista y la indisciplina interna son resultantes de un sistema político basado en la capacidad individual de lograr hacerse al poder y no en partidos políticos organizados y democráticos.
4. *El fraude electoral*: existen múltiples estrategias para impedir la alternancia de las elites, la competencia imparcial y la confianza en los resultados. El fraude en las elecciones colombianas se vincula a fenómenos relacionados a la problemática del conflicto armado interno, al narcotráfico, la corrupción y el clientelismo, circunstancias que se repiten a lo largo del territorio nacional.
5. *La falta de protección legal*: por un lado, no se reconoce el ejercicio de la oposición como derecho fundamental, lo cual favorece que los actos administrativos que la vulneran se sometan a largos procedimientos

contenciosos, que se convierten a la postre en un impedimento de la eficacia de prerrogativas propias de su ejercicio.

6. *La cultura antioposición*: ella descansa en la percepción de que el ejercicio de la oposición política defiende intereses particulares y constituye un obstáculo al Gobierno. La cultura antioposición se refuerza con el hecho de que los partidos no saben ejercerla. En algunos eventos es claro que su ejercicio se concentra en la permanente crítica carente de propuestas concretas, lo que dificulta el triunfo electoral y ayuda a la idea de que oposición es más entorpecimiento que otra cosa. (Latorre, 2016).

El buen ejercicio de la oposición en Colombia, regulada y optimizada, contribuiría grandemente a optimizar el derecho de réplica, que la oposición cuente con recursos estatales, que la oposición cuente con un mecanismo de control político al Ejecutivo, que vaya más allá de la gestión legislativa y a evitar que las mayorías parlamentarias mantengan el control de las autoridades electorales. Es fácil comprobar que el sistema de aparatos políticos refleja precariedad de la oposición que responde entre muchas cosas a la precariedad de los incentivos que tienen para operar con el partido del presidente o del Gobierno de coalición, de modo que puedan ser garantizados los procesos de gobernabilidad institucional del país, entendida esta, desde la perspectiva de “viabilidad política” como ejercicios de consensos.

El análisis parte de la siguiente premisa: si la oposición coopera y el resultado de la cooperación es exitoso en términos de crecimiento económico, control de la inflación, tasas de desempleo u otros, los beneficios políticos y electorales pueden fácilmente ser capitalizados por el presidente o su grupo de coalición. Por el contrario, si la cooperación fracasa, los miembros de la coalición comparten la pérdida política con el presidente y son los partidos de la oposición que no participan en la coalición los que resultan electoralmente favorecidos por el fracaso de la coalición gobernante. En los años presidenciales posteriores a la Constitución de 1991, el partido del presidente siempre ha contado con las mayorías parlamentarias y la oposición ha sido siempre débil, los movimientos y partidos políticos pequeños no tienen ambición presidencial y su comportamiento cooperativo siempre resulta rentable (Cortés, 2008). En Colombia es difícil ejercer la oposición por falta de garantías y no puede vivirse sin cuota burocrática. Sin embargo, queda por valorarse la implementación del derecho a curul en el Senado de la República, de quien perdiese las elecciones presidenciales en segunda vuelta y de su fórmula vicepresidencial, con curul en la Cámara de Representantes para

el ejercicio de la oposición al Gobierno. Una figura que pretende impulsar el ejercicio como algo novedoso.

Conclusión

Se esclarecen puntos principales que comprueban la existencia de una concentración del poder en el Ejecutivo, en menoscabo del principio democrático y con ello el peligro de posibles vulneraciones de derechos humanos, de cara al principio de equidad, y de transparencia en el ejercicio del poder (sobre todo, frente a sus potestades legislativas, proactivas y de nominación), gobernabilidad negociada (acuerdos entre el Gobierno y los partidos que actúan en bancadas al interior del Congreso para agilizar el avance y la aprobación de las propuestas legislativas del Gobierno), pérdida de control territorial y centralización del poder político y económico (las necesidades apremiantes son la de orden nacional, las territoriales se ven afectadas y las entidades territoriales actúan aisladamente sin el apoyo necesario).

Por otro lado, fractura del orden social, descomposición política (pérdida de identidad partidista, el sentido del hombre político se pierde por el de hombre negociador administrador), desinstitucionalización (pérdida de eficacia en las funciones de instituciones como los partidos políticos y el Congreso, al ser permeadas por los intereses del Gobierno), enfrentamiento entre Gobierno y Congreso (cuando este último intenta recuperar legitimidad e independencia).

Las elecciones vistas como eje de la actividad política, en el marco de la división y falta de identidad ideológica en el marco político, inexistencia de garantías para la oposición, debilidad institucional de los partidos políticos, abstencionismo y graves problemas de representatividad en gran parte del territorio nacional, y debilidad en el cumplimiento de las funciones del legislativo en orden a las cuotas burocráticas que, a su vez, generan debilidad en el control político al Gobierno y, en consecuencia, la verificación de la concentración del poder en su cabeza. Para ello es necesario fortalecer la estructura y función de la Rama Legislativa de poder público y el ordenamiento electoral.

El presidencialismo que impera en Colombia le otorga al primer mandatario ciertas ventajas como, por ejemplo: el poder de control al Congreso, la definición de la nómina oficial, su remuneración y el presupuesto son las herramientas usadas para alcanzar ese propósito. El presidente puede hacer de la empresa privada su principal aliado y socio, de esta manera influye en la marcha de la economía; así como poder contar con los medios de comunicación, que

generalmente están al margen de emitir críticas (Cortés, 2008). Por otra parte, los entes territoriales no han logrado la independencia económica del Gobierno, del presidente, pues no existe posibilidad de ejecución de obras importantes sin el apoyo del Gobierno nacional, y sus nombramientos no necesitan de la ratificación del Congreso.

El sistema presidencialista colombiano se compone de elementos propios de la dinámica política como la gran cuota burocrática de que dispone el presidente, no simplemente la potestad nominadora, sino la amplitud de esta. La cercanía ideológica de los partidos políticos, que le permite al presidente siempre conformar una mayoría en el Congreso. Las maquinarias electorales en las regiones que, sin duda, crean una relación de dependencia en el momento de las elecciones y luego una obligación de pago de favores recibidos cuando se es electo presidente. Lo anterior también juega en desmedro del congresista que necesita burocracia para mantener su electorado o sus contactos en la región. Y son estos factores los que determinan el alcance y la amplitud del poder del ejecutivo en la dinámica institucional en Colombia.

La división funcional del poder y las relaciones equilibradas de poder constituyen parte imprescindible para la construcción de este ideal de justicia, un Estado que se ciñe a la correcta ejecución de la ley y cumplimiento de la Constitución, determina este autocontrol y con ello el fortalecimiento de las instituciones del Estado capaces de satisfacer las demandas de legitimidad y eficiencia. La separación racionalizada de poderes consagrada en la Constitución da lugar a una participación de todas las fuerzas políticas y sociales por medio de la representación, y de esta convivencia se genera un verdadero y efectivo control al poder. Esto solo se logra con el sometimiento de los ciudadanos y el Estado a las disposiciones establecidas en la Constitución, es decir, al sometimiento del poder y los ciudadanos al Estado de derecho (Cortés, 2013).

Por su parte, El Congreso es una institución polifuncional del poder del Estado, se le asigna una heterogénea gama de funciones, que encuentra una explicación en el papel que debe desempeñar en los procesos políticos, como instrumentos del principio de la soberanía popular, interviniendo de maneras distintas en el proceso político gubernamental.

Ni la Constitución ni su respectiva normatividad reformista han incluido instrumentos eficientes para modernizar ni democratizar a los partidos. Además, se propició la fragmentación y atomización partidista, y en esa medida puede constatar una degradación de su tarea en el ejercicio del Gobierno y en el

Congreso (Cortés, 2013). Los partidos se consumen en la burocracia, y los liderazgos personalistas, las propuestas elevadas por los representantes son débiles en su contenido ideológico, y se reduce todo al contenido programático como guía en la toma de decisiones (Cortés, 2008). Se ha cambiado la política por administración, y gran parte tiene explicación en la falta de apoyo y técnica legislativa. El Congreso colombiano se estructura de forma tal que se vuelve complejo, el tratamiento de las cuestiones de política nacional, sus miembros trabajan bajo la arraigada costumbre de la búsqueda de incentivos para cultivar intercambios particularistas basados en el patronazgo y el populismo. Lo anterior desemboca en la dificultad que tiene el sistema colombiano de generar mayorías estables, que permitan confrontar los problemas sociales y esto hace que, como dinámica natural, sea el Gobierno productor de decretos, quien centre los esfuerzos que tienden a responder al clamor popular y no el Congreso.

Referencias

- Bobbio, N. (1988). *Diccionario de política*. Siglo XXI.
- Borbón Torres, J. A. (2019). La política de defensa y seguridad democrática en el Estado social de derecho. *Revista IUSTA*, 1(50), 97-120. <https://doi.org/10.15332/1900-0448.2019.0050.04>
- Botero, F. (1998). *Circunscripción nacional y estrategias regionales: un análisis del sistema electoral colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Buenahora, J. (2002). *Por qué es necesaria una reforma política general*. CIDE, Opera 2001, Universidad Externado de Colombia.
- Cárdenas, M. (2005). *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis*. Fondo Editorial CEREC.
- Cortés Zambrano, S. (2008). Efectos de la reelección presidencial en el sistema político colombiano. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 3(1). <https://studylib.es/doc/4858702/efectos-de-la-reelecci%C3%B3n-presidencial-en-el-sistema-polit>
- Cortés Zambrano, S. (2013). Gobernabilidad democrática en el presidencialismo colombiano. *Verba Iuris*, 30, 12-34.
- Cortés Zambrano, S. (2016). Equilibrio y control del poder político en la tradición política y constitucional colombiana. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 5(2), 146-165. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2010.0002.07>
- Dahl, R. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus.
- Giraldo, F. (2003). *Sistema de partidos en Colombia*. CEJA.
- Gutiérrez Sanín, F. (comp.) (2002). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Norma.
- Hoskin, G. y García, M. (2006). *La reforma política ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Ediciones Uniandes.
- López, C. (2016). *Adiós a las Farc ¿y ahora qué?* Debate.

- Medellín, P. (2005). De la crisis de la representación a la representación de la crisis en Colombia. En *La reforma política del Estado en Colombia, una salida integral a la crisis* (pp. 19-48). Fondo editorial CEREC.
- MOE (2017). Congreso quedó en mora de tramitar las reformas electorales de fondo. <http://moe.org.co/balance-legislatura-reformas-electorales/>
- Molina, I (2003). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Alianza.
- Mosquera, L. y González Zapata, A. (2020). Las brechas socioeconómicas y su relación con la corrupción: elementos clave a la hora de formular políticas públicas. *Revista IUSTA*, 52, 103-122. <https://doi.org/10.15332/25005286.5485>
- Porras, N. (2004). *Representación y democracia avanzada*. Centro de Estudios Constitucionales
- Solé, I. y Rubio, E. (1999). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos.
- Tabares (2018, 18 de enero). El abstencionismo otra vez protagonista. <http://librepensador.uexternado.edu.co/abstencionismo-en-colombia/>
- Ungar, E. (2002). *Repensar el Congreso para enfrentar la crisis*. Ediciones Uniandes.
- Vanegas, P. (coord.) (2009). *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Externado de Colombia-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560381727007>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Sonia Patricia Cortés Zambrano

**El Congreso de la República y su transformación:
valoración de las reformas políticas en Colombia ***

**The Congress of the Republic and its transformation:
assessment of political reforms in Colombia**

**O Congresso da República e sua transformação: avaliação
das reformas políticas na Colômbia**

Revista IUSTA

núm. 56, p. 134 - 161, 2022

Universidad Santo Tomás,

ISSN: 1900-0448

ISSN-E: 2500-5286

DOI: <https://doi.org/10.15332/25005286>