

Reformas al Congreso



*Mejorar su desempeño y
superar las estigmatizaciones*

John Mario González Restrepo
Carlos Ariel Sánchez Torres
Autores



Reformas al Congreso

*Mejorar su desempeño y
superar las estigmatizaciones*

John Mario González Restrepo

Carlos Ariel Sánchez Torres

Autores



Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

González Restrepo, John Mario
Reformas al Congreso : mejorar su desempeño y superar las estigmatizaciones
/ autores, John Mario González Restrepo, Carlos Ariel Sánchez Torres. -- 1a. ed. --
Bogotá : Fundación Konrad Adenauer, 2020.

p.

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-52504-8-2

1. Colombia. Congreso 2. Reforma parlamentaria - Colombia
I. Sánchez Torres, Carlos Ariel II. Título

CDD: 328.8610704 ed. 23

CO-BoBN- a1057518

© 2020, Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia

Calle 93B # 18-12 Piso 7

(+57 1) 743 09 47 Bogotá D.C. Colombia

<https://www.kas.de/web/kolumbien>

Representante KAS para Colombia

Stefan Reith

Autores

John Mario González Restrepo

Carlos Ariel Sánchez Torres

Coordinación Editorial

María Francisca Cepeda Quintero

Coordinadora de Proyectos, KAS Colombia

Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo

Corrección de estilo

Zulma Rodríguez Rodríguez

Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

(+57 1) 2372023 - 2372383 - 2475854

Bogotá D.C., Colombia

ISBN: 978-958-52504-8-2

Primera edición: octubre de 2020

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene esta publicación constituyen las posturas de los autores y no comprometen, ni necesariamente representan, el pensamiento de la KAS.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenido

Pág.

7 **Presentación**

9 **Introducción**

13 **Diagnóstico**

25 **Análisis comparado de reformas a los órganos legislativos**

31 *Democratización, control político y balance negativo de poder*

37 *La asimetría de la información y el problema de las capacidades*

44 *Modernización y transparencia*

51 **Propuestas de reforma**

53 *Ampliación del periodo de sesiones*

57 *Racionalizar los proyectos de iniciativa parlamentaria*

59 *Comisiones legislativas de investigación*

61 *Unidades de asesoría de bancada*

65 *Reforma política*

71 **Análisis de resultados**

75 **Prospectiva**

77 **Bibliografía**



Presentación

La Konrad Adenauer es una fundación política alemana que tiene como objetivo primordial fomentar la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado. Realiza este trabajo alrededor del mundo desde hace setenta años, bajo los valores de libertad, justicia y solidaridad.

Siendo la democracia un concepto que afecta todos los ámbitos de la vida de una nación (su economía, la representatividad y la participación de sus ciudadanos, la garantía de la diversidad, entre otros), se entiende entonces porqué para la KAS promover la buena salud de la democracia es natural a sus valores más intrínsecos.

Con motivo de una iniciativa de la KAS en África, decía la canciller alemana Angela Merkel que “es en el Parlamento en donde late el corazón de cada democracia”. Cuidar entonces del correcto funcionamiento del Congreso es fundamental para el sistema de gobierno y por ello es necesario realizar chequeos periódicos del estado de salud del corazón de la república.

Un congreso debe tener el tiempo, las capacidades y la estructura para concentrarse en sus funciones de control político, constituyente, legislativa, electoral, protocolaria y judicial. Todas en su debida medida y en armonía entre ellas.

Este estudio que ofrece la KAS, en cabeza de dos expertos en democracia, John Mario González y el doctor Carlos Ariel Sánchez, es precisamente



un diagnóstico del estado de salud del corazón del sistema de gobierno colombiano.

Desde la KAS queremos abrir un espacio de diálogo, debate y análisis que permita a la sociedad colombiana revisar el tema con información objetiva, la cual se requiere para garantizar la permanencia y el fortalecimiento de una democracia estable y funcional.

Esperamos que el estudio *Las reformas al Congreso. Mejorar su desempeño y superar las estigmatizaciones* sea un insumo que contribuya con creces a tal fin.

Stefan Reith
Representante para Colombia
Fundación Konrad Adenauer



Introducción

Si bien es indudable que el Congreso colombiano ha gozado de una importante estabilidad a lo largo de la historia republicana¹, desde la suscripción del Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, el 27 de noviembre de 1811, que gran parte de los historiadores ubican como el hito fundacional², su raigambre decimonónico no se ha visto correspondido con una importante comprensión de su rol, sus limitaciones y posibilidades.

Más bien, al contrario, la ciudadanía lo percibe como una entidad que alberga privilegios y corrupción. Según los últimos resultados del Barómetro Global de Corrupción para América Latina del año 2019³, un 64% de las personas encuestadas considera a los miembros del Congreso como las personas más involucradas en hechos de corrupción en Colombia, en tanto que un 55% piensa lo propio del presidente y funcionarios cercanos, y un 48% de la generalidad de empleados públicos⁴.

¹ Hernández Becerra, enero de 2002.

² Reyes, 2010.

³ Transparencia Internacional, 23 de septiembre de 2019.

⁴ Existen múltiples sondeos de percepción similares, como el Barómetro de las Américas, que es una encuesta de opinión que se lleva a cabo en 18 países de América, bajo la coordinación de la Universidad de Vanderbilt. En Colombia, es liderada por el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes con apoyo y financiación de USAID.



Una percepción adversa que, tal vez, salvo contadas excepciones, ha permanecido invariable y que ha ocasionado que se convierta en epicentro por excelencia de males y acusaciones, desde los evidentes o verosímiles hasta los más descabellados. Lo cierto es que cambios institucionales o políticos trascendentales para el país, como fue el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente, se produjeron situando al Congreso como enemigo⁵. En efecto, durante los años ochenta, hizo carrera la idea de que el culpable del clientelismo, la corrupción y el déficit de representatividad era el bipartidismo, expresado por excelencia en el Congreso, y que la solución consistía en su reemplazo⁶. También, que la democratización anhelada se lograba, sin mayor miramiento, si se ampliaba el espectro de la participación política y la representatividad, lo que alentó cambios con desdén por la gobernabilidad o la funcionalidad de instituciones como el Congreso. Al final, el anhelado objetivo de la representatividad se convirtió en una frustración o un aplazamiento más y, al breve tiempo de haber sido expedida la Constitución, ya se advertía la necesidad de reformar buena parte de su diseño político y electoral.

De esa tesitura o disposición de ánimo daba cuenta el exmagistrado y excandidato presidencial Carlos Gaviria, ícono de la izquierda y crítico de la clase política, cuando en su época de senador manifestaba, en la Comisión Primera del Senado: “antes creía que en el Congreso no se hacía nada y ahora, que soy congresista, me doy cuenta [de] que no hay tiempo de hacer nada”⁷.

Así, en la balanza de los motivos de los cambios primaron, al parecer, los diagnósticos ligeros o los prejuicios antes que un examen reposado de la génesis de la debilidad del Poder Legislativo, lo que tuvo efectos contraproducentes. No solo porque la debilidad del Congreso le imposibilita asumir un papel protagónico cuando el Gobierno adolece de liderazgo, sino porque su disfuncionalidad afectó una más transparente y fluida relación Ejecutivo-Legislativo, incrementó el poder negativo o de veto del

⁵ Referencia del expresidente de la Asamblea Nacional Constituyente y senador Horacio Serpa Uribe, en la Comisión Primera del Senado de la República, relatada a John Mario González por el secretario de la Comisión Primera, Guillermo Giraldo.

⁶ Leal Buitrago, 1988.

⁷ Referencia del exmagistrado, excandidato presidencial y senador Carlos Gaviria Díaz, en la Comisión Primera del Senado de la República, relatada a John Mario González por el secretario de la Comisión Primera, Guillermo Giraldo.

Congreso, afecta y es reflejo de la falta cohesión de los partidos y, en últimas, perjudica la gobernabilidad.

De ahí, la lista de reparos o fallas específicas del Congreso es amplia, desde una importante producción normativa que, no obstante, tiene notorias falencias de calidad y pertinencia; ausentismo parlamentario, desconexión entre el Congreso y los intereses ciudadanos que lleva a pensar que los congresistas son vagos o ganan demasiado; falta de capacidad técnica y calidad de los debates y del control político; falta de transparencia en los gastos administrativos, exceso de iniciativas legislativas sin congruencia o análisis de viabilidad, fragmentación de las bancadas partidistas y, entre varios otros, en últimas, la ausencia de adecuado control y balance de poder del Congreso hacia el Poder Ejecutivo.

Como estamos convencidos de que el camino para intentar superar las deficiencias no es el del linchamiento mediático, nos hemos dado a la tarea de presentar una batería de propuestas en el propósito de contribuir a dar respuesta a interrogantes sobre la problemática del Congreso y posibles salidas, con el ánimo de mejorar su desempeño, sus estándares y superar las estigmatizaciones.



Diagnóstico

Si los años 2018 y 2019 marcaron para América Latina y la democracia regional un auténtico revés, el 2020 y el periodo de los años subsiguientes pueden constituir un parteaguas de desventura y una verdadera prueba ácida para su solidez y la de las instituciones. Desde el inicio de la transición a la democracia, pocas veces América Latina había vivido un período más convulsionado de su historia como el actual. Comenzó con severas acusaciones de corrupción, presidentes presos, desacato a resultados electorales, las migraciones masivas más altas de la historia⁸, aumento de la incertidumbre económica y la pobreza, para terminar en las protestas iniciadas el 18 de octubre 2019 en Chile, que marcaron una especie de Primavera Latinoamericana y el fin de la tercera ola de las democracias.

Desde el fin de los altos precios de los *commodities* en 2013-2014, las clases media y popular han temido perder las ganancias de bienestar obtenidas en la década previa, lo que ha redundado en un malestar ciudadano y en una gigantesca carga de expectativas sobre los gobiernos que ha deteriorado los márgenes de gobernabilidad⁹. Eso, aunado a los devastadores efectos económicos y sociales de la pandemia, hace prever no solo un deterioro adicional de los niveles de confianza en las

⁸ Lagos, 30 de octubre de 2018.

⁹ Corporación Latinobarómetro, 2018.



instituciones, que ya venían con uno de los más bajos desde la crisis asiática que inició en 1997, sino el riesgo de ampliación de lo que Steven Levitsky y Lucan Way han llamado el autoritarismo competitivo¹⁰. Un concepto centrado en los gobernantes civiles, y no militares, que, aunque llegan al poder en elecciones libres y competitivas, comienzan por desvanecer la separación de los poderes del Estado, convierten los congresos o los tribunales de justicia en instrumentos del gobierno y adoptan formas de dominación autocrática.

En ese contexto regional se inscriben algunos de los desafíos generales de la democracia colombiana, sus instituciones y, particularmente, la más representativa de ellas como es el Congreso de la República. Una entidad que arrastra décadas de cuestionamientos a su legitimidad, de desconfianza ciudadana, de estigmatización y de falta de funcionalidad que afectan su desempeño. En otras palabras, un descrédito y un desprecio hacia una entidad fundamental para el funcionamiento de la democracia que pasan la mayor factura de cobro a la sociedad misma, en la medida en que su precariedad reputacional y deriva hacia una seria pérdida de relevancia afectan todo el sistema de equilibrio de poderes y de articulación entre las demandas ciudadanas y el Gobierno central.

Desde el punto de vista de la confianza, valga señalar que la situación es crítica, no solo porque de por sí los congresos son de las instituciones menos confiables en Latinoamérica, una región que es la más desconfiada del mundo en términos interpersonales y hacia todo tipo de instituciones, sino porque además el Legislativo en Colombia está por debajo de la media latinoamericana. En la región, la Iglesia ocupa el primer lugar con 63% y luego le siguen las FF.AA. con 44%, la policía con 35%, los órganos electorales con 28%, mientras que los congresos tuvieron una media de 21% en 2018 y los partidos políticos del 13%, en la penúltima y última posiciones. Con una confianza del 20% en el Congreso en 2018, Colombia estaba por encima de países como Perú y El Salvador, que tenían el 8% y el 10% respectivamente¹¹, aunque aparecía rezagada de países como Uruguay, Bolivia o Costa Rica, que tenían 33%, 28% y 27% de confianza respectivamente. En el caso colombiano, algunas otras mediciones mostraban un paulatino deterioro de la imagen del Congreso. Mientras que en julio de 2015 la imagen negativa del Congreso era del

¹⁰ Levitsky y Way, abril de 2002.

¹¹ Corporación Latinobarómetro, 2018.

70%¹², en septiembre de 2017, en medio del escándalo de corrupción de Odebrecht, la imagen negativa ya había escalado al 80% y apenas un 16% tenía una buena opinión del órgano legislativo¹³. Unos meses después, en febrero de 2018, la imagen favorable era de solo 12%¹⁴, para luego caer a mínimos históricos, entre mayo de 2019 y junio de 2020, cuando la confianza en el Congreso pasó de 9% a 7% y se convertía en la entidad de peor desempeño entre todas las incluidas en las encuestas¹⁵.

Con este déficit de confianza ha tenido que lidiar el Congreso de la República desde tiempos remotos. En un antecedente todavía no muy lejano, y al referirse a la Constitución de 1991, Manuel José Cepeda expresaba que “uno de los principales incentivos para que el pueblo se volcara a las urnas para integrar una Asamblea Constitucional fue el descontento de amplios sectores de la población con el Congreso de la República. Este rechazo ha sido en ocasiones desmedido o desproporcionado, pero no por ello menos dramático y real”¹⁶. En un pronunciamiento similar, Jaime Vidal Perdomo señalaba que, por entonces, el Congreso de la República recibió encendidas críticas, “bien por los vicios que se le atribuían, bien por la concentración del poder que giraba alrededor de quienes como clase política eran elegidos al Senado y a la Cámara de Representantes”¹⁷.

Estrechamente ligada a una carencia de confianza, la institución afronta una constante recriminación y creencia popular en el sentido de que los salarios de los congresistas son muy altos o de los más altos de América Latina. Si bien no están entre los más bajos de la región, no se escatima que la Constitución de 1991 aumentó las inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, como la prohibición de desempeñar un empleo en una empresa privada, que solo se restringe en Colombia y Ecuador, o que hay numerosas variaciones en países similares que no contemplan el salario neto que se asigna en Colombia¹⁸.

¹² Encuesta Gallup, *El Nuevo Siglo*, 23 de diciembre de 2015.

¹³ Encuesta Gallup Poll, *La República*, 8 de septiembre de 2017.

¹⁴ Encuesta Gallup Colombia Ltda., realizada entre el 16 y el 26 de febrero de 2018.

¹⁵ Encuesta de la empresa de consultoría YanHaas, 19 de junio de 2020.

¹⁶ Hernández Becerra, enero de 2002. Tomado de *Introducción a la Constitución de 1991*, Bogotá, Presidencia de la República, 1993.

¹⁷ Hernández Becerra, enero de 2002. Tomado de Jaime Vidal Perdomo, *Aproximación crítica a la Constitución de 1991*. Cámara de Comercio de Bogotá, 1991.

¹⁸ Alcántara Sáez y García Montero, 2013.



Pero mientras los poderes legislativos recibieron la atención de la ciencia política y lograron una especie de temporal relegitimación, a raíz de los procesos de transición democrática iniciados a finales de la década de 1980 en América Latina¹⁹, en Colombia podría decirse que su desprestigio llevó a que el Congreso no fuera un objeto de estudio de interés. Al contrario, se aceptaron verdades reveladas y se reforzaron lugares comunes que inspiraron análisis y consideraciones políticas naturalmente erradas, y que se han extendido hasta el presente con campañas, por ejemplo, bajo el eslogan “Trabajen, vagos”²⁰.

Si bien los congresistas individual y colectivamente adolecen de una serie de vicios o conductas cuestionables políticamente, denuncias como esa se convierten en una cacería de brujas para la descarga de la cólera popular, pero desconocen la compleja problemática política estructural y de diseño institucional que perjudica la actuación y el desempeño del Congreso de la República. En otras palabras, son iniciativas de denuncia, que es entendible también son necesarias en la sociedad, pero que si no son rigurosas en la definición, menos se propondrán producir recomendaciones o soluciones para resolver los problemas y debilidades del funcionamiento del Congreso de la República y del derroche de recursos que dicha situación acarrea.

Huelga decir entonces que no es verdad que los congresistas sean vagos. Eso es una imprecisión porque una cosa es que trabajen mal, que haya un inadecuado diseño institucional para el desempeño de sus funciones, que exista un notorio desequilibrio de instrumentos y posibilidades entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que debe ser abordado y reformado, o que sus resultados disten de lo que el país espera y necesita, y otra cosa, se insiste totalmente errónea, es que no trabajen.

Mario Latorre, uno de los fundadores de la ciencia política en Colombia, lamentaba en 1974 que tanto críticos del “ausentismo parlamentario”

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Una campaña que se aprovecha del desprestigio y la precaria favorabilidad del Congreso para la presentación habilidosa o artificiosa y lograr el mayor eco con una denuncia, efectivamente condenable, pero que no tiene que ver nada con que los congresistas sean vagos. Es decir, si bien se trató de denunciar que algunos parlamentarios excedieron el máximo de inasistencias constitucionales a sesiones plenarias permitidas, en las que se votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, y que algunos de ellos utilizaron de manera fraudulenta excusas para soslayar las mencionadas sesiones plenarias, el recurso de llamarlos vagos no solo es completamente impreciso, sino que buscaba simplemente el linchamiento mediático en el contexto de una cruzada también para señalar, sin mayor examen, que los congresistas devengan un salario excesivamente alto.

como partidarios del sistema político, en general, pasen por alto²¹ que “el ausentismo no es sino el resultado de dos funciones que tienen asignadas los congresistas, y que entran en contradicción. De una parte, el sistema institucional le exige al congresista concurrir al Congreso y a las comisiones y dedicarse a esa labor que copa, más de lo que se cree, su tiempo y atención, usualmente de martes a jueves. De otra parte, el sistema político le exige que durante estos meses [de campaña] igualmente dedique su energía y su tiempo a las obligaciones que impone una campaña política, que se cumplen para la mayor parte por fuera de Bogotá”, esto es la relación política con las comunidades, en especial por el fundamento eminentemente personal que media entre los congresistas y sus electores. No obstante, no es solo en época de campaña. Así, el primer aspecto que presenta esta contradicción es puramente personal. Si el congresista se entrega a las labores legislativas durante estos meses, seguramente lo desplazan sus competidores. En consecuencia, el parlamentario que no trabaje de lunes a domingo o que pretenda solo legislar en Bogotá será fácilmente desplazado de su curul en la elección subsiguiente.

En todo caso, no es el único factor que afecta o condiciona la labor y el desempeño del Congreso. Como lo destaca Kevin R. Kosar para el caso de Estados Unidos²², durante los primeros tramos de la República, la brecha de conocimiento o asimetría de información entre legisladores y funcionarios públicos fue modesta. Pero en tiempos más recientes, desde el surgimiento del Gran Gobierno que identificara Richard Rose en su ya clásico libro²³, en paralelo con el surgimiento del estado de bienestar, los gobiernos cuentan con capacidades técnicas y expertos que los congresos no tienen, lo que ha desequilibrado la relación, aún más, en favor de los primeros.

Los congresistas elegidos, al contrario de los técnicos del Ejecutivo o burocratas de carrera, pueden parecer aficionados, es decir, sin una robusta preparación frente al desafío al que se enfrentan. Un Congreso a tiempo parcial, en su mayoría *amateur*, dado que los congresistas dedican solo un tercio de su tiempo a la formulación de políticas y el control político, en tanto que el resto del tiempo se dedican a la gestión con sus electores y otras actividades, no puede competir con una rama ejecutiva colosal de

²¹ Latorre, 1974, pág. 253.

²² En su artículo *How to Strengthen Congress*, publicado este año en la revista *National Affairs*.

²³ *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, publicado en 1998.



tiempo completo, lo que agudiza la asimetría de información entre las dos ramas del poder público.

Si bien los parlamentarios cuentan con unidades de trabajo legislativo, estas brindan una asesoría legislativa personal que la mayor de las veces no es especializada, o simplemente tiene una escasa preparación, y está dedicada a un trabajo político, lo que dificulta el examen riguroso de las iniciativas legales y constitucionales y el robustecimiento del consenso entre bancadas, cuando, además, como lo hemos anotado, cualquier problemática del Estado moderno es suficientemente compleja. Vale señalar que incluso en el Estado moderno han surgido órganos con estatus constitucional, con algún grado de independencia orgánica en el ejercicio de sus funciones, nuevos órganos que realizan actividades auxiliares, en ocasiones más técnicas, de las funciones principales ejercidas por los órganos constitucionales clásicos²⁴, tales como la Contaduría General de la Nación, la Auditoría General de la República y varios otros.

Un tercer elemento que complica aún más la posición del Congreso es la disminución fáctica de sus facultades vía la reglamentación de derechos o la reescritura del alcance de ciertas normas que hace la Corte Constitucional a través de su activismo en la interpretación jurisprudencial. Se trata de un activismo judicial que tiene posiciones encontradas, tanto peyorativas como favorables. Algunas elaboraciones académicas lo encuentran justificado, toda vez que en Colombia los presidentes han dominado unilateralmente la formulación de políticas y el Congreso no ha podido desempeñar un papel de contrapeso y constructivo en dicho proceso. Así, un poder judicial equipado con capacidades de recopilación de información bastante fuertes y un mínimo razonable de legitimidad democrática puede ejercer la mejor respuesta a la debilidad institucional para asumir ciertas funciones legislativas, en las que, además, la construcción robusta de derechos constitucionales fundamentales da el marco para contrapesar al Poder Ejecutivo²⁵.

Según defensores, el activismo de la Corte Constitucional se justifica como respuesta a la disfuncionalidad que ocurre porque no se evidencia una deliberación legislativa mínima, porque las decisiones deben ser tomadas en el pleno y no con base en pactos de favorecimientos, lo que sin embargo contiene el riesgo de que la Corte Constitucional termine

²⁴ Lucas Garín, 2009.

²⁵ Landau y López-Murcia, 2009; y Atienza, 2019.

tratando de resolver problemas sociales y, por esa vía, que nueve magistrados no actúen como un tribunal constitucional²⁶ y sí imponiendo sus preferencias políticas en una república de 49 millones de ciudadanos sin recurso democrático. Una forma de comportamiento jurisdiccional arbitrario consistente en tomar decisiones para realizar valores constitucionales sustantivos, pero a costa de interferir injustificadamente en una línea de actuación reservada de manera definitiva a la legislación o a la administración²⁷.

Pero es tal la dificultad del contexto político e institucional del Poder Legislativo en Colombia que la lista de problemas y falencias se extiende a varias otras fibras vitales que permean su actuación y obstaculizan su desempeño.

Aunque no es este el estudio para ahondar, no obstante, valga al menos la consideración acerca de la cultura política, que es el sustrato de quienes finalmente eligen a los congresistas. En otras palabras, por innumerables esfuerzos de cambio institucional que se hagan, puede que los resultados en el desempeño del Congreso tengan una limitación, dado que quienes eligen en muchas partes del país son ciudadanos con múltiples dificultades y complejidades que a la postre se ven reflejadas en la composición final del órgano legislativo. Regiones, además, con unos altos niveles de informalidad y desempleo. Y allí es importante, al menos, dejar el enunciado, ya que es necesario que el país comience a sincerarse acerca de las posibilidades de esfuerzos contra la corrupción y el clientelismo mientras persisten altos niveles de pobreza, desempleo e informalidad.

Un cuarto elemento distorsionante de la labor del Congreso que sí es inminente y tangible son las consecuencias de la aguda fragmentación política y de partidos en el Congreso de la República, derivada del hecho de que cada parlamentario en Colombia ‘es dueño de su propia curul o votos’. Si bien una de las más importantes implicaciones es que afecta la gobernabilidad, esto es, la posibilidad del presidente y el Ejecutivo para construir una mayoría sólida en el Congreso que dé certidumbre a la aprobación parlamentaria de sus iniciativas, porque incrementa el poder negativo, obstruccionista o la capacidad de chantaje del Congreso²⁸, también significa que el Congreso tiene dificultades para aprobar incluso la

²⁶ *Ibid.* Se cita el salvamento de voto de la sentencia C-383/99.

²⁷ Lozada, 2018.

²⁸ Archer y Chernick, 1989.



legislación que goza de un alto apoyo y limita la propia capacidad técnica y de articulación política del Congreso a su interior.²⁹

Pero si tales condicionantes institucionales no fueran suficientes, cabe señalar un quinto factor y es el desequilibrio de poder que enfrentan los congresistas. A diferencia de gobernadores y alcaldes, que tienen unas estructuras de poder y burocráticas bien definidas, los congresistas deben hacer un esfuerzo colosal y la inversión de importantes recursos en una campaña para ser elegidos, en teoría, para asumir la labor principal de hacer las leyes y ejercer el control político, pero sin ningún espacio específico de poder. Solo quedan con una nebulosa facultad de influir y regatear cualquier espacio de poder burocrático, pero con altos costos transaccionales en términos de estigma y reputación.

Un sexto elemento que también se convierte en un incentivo perverso en la actuación y el desempeño de los congresistas y que produce un enorme derroche de esfuerzos y recursos es la casi ilimitada facultad de iniciativa de reforma constitucional y legal que tienen los congresistas. Dicho desajuste se combina con la problemática configuración de la elección misma de los congresistas. En específico, como en Colombia las redes y la estructuras partidistas son muy débiles, y dado que la elección de Senado y Cámara se realizan en circunscripciones plurinominales muy grandes que incentivan el canibalismo al interior de los propios partidos, el esfuerzo de reelección de un congresista recae en lo fundamental sobre sus propios hombros, indistintamente de la calidad de su trabajo congresional, de las iniciativas normativas que haya impulsado y de la calidad del control político que haya ejercido.

En ese orden de ideas, la figuración es muy importante en el esfuerzo de reelección y en no pocas ocasiones ocurre que un congresista impulsa proyectos de reforma constitucional y legal, incluso sin ninguna pertinencia o sustento de necesidad, más con el propósito de sintonizarse con un discurso político o agradar a algún sector político, aunque sea muy baja la probabilidad de que sean aprobados³⁰, todo ello por la naturaleza de su elección en comento o antropofagia que promueve el sistema electoral.

Un fenómeno tan inconveniente se facilita en virtud de que el artículo 375 de la Constitución nacional permite que diez miembros del Congreso

²⁹ González, 2014.

³⁰ García Montero, 2007.

puedan presentar proyectos de acto legislativo y que, de acuerdo al artículo 154 de la misma, “las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros”, esto es, que un solo parlamentario puede presentar un proyecto de ley. Así entonces, en el Congreso es posible encontrar en una sola legislatura cientos de proyectos de ley de iniciativa parlamentaria sin trascendencia, sin consenso político mínimo que permita que tengan al menos un primer debate o se les rinda ponencia e incluso algunos tan singulares que ni siquiera son discutidos.

Ahora bien, pese a las constantes recriminaciones al Congreso, en las cuales, por demás, se ha aceptado como una verdad revelada que es onnipotente y capaz, lo cierto es que la institución ha sido más débil y disfuncional de lo que siempre hemos advertido y, por ende, tiene mayor dificultad para el cumplimiento de las funciones institucionales. El constitucionalismo decimonónico, inspirado en los padres fundadores, asumió que el Congreso debía ser poderoso para proteger al pueblo de cualquier tipo de gobierno arbitrario e irresponsable. En el caso colombiano, no solo buena parte del siglo XX se gobernó bajo Estado de sitio, lo que le sustrajo al Congreso mucho de su potestad normativa y hasta legitimidad, además de que varias reformas constitucionales le disminuyeron sus poderes³¹, sino que no tenía ni siquiera autonomía presupuestal para su propia gestión interna. Por ejemplo, el Ejecutivo, mediante el Decreto 2065 de julio 16 de 1982, trasladó a la entonces División Administrativa del Ministerio de Gobierno, dependencia que tenía dentro de sus competencias racionalizar y organizar las actividades del Ministerio en materia presupuestal, para que asumiera la ejecución del presupuesto del Congreso Nacional, excluyendo la facultad nominadora³².

Unas décadas antes, en 1930, otro registro histórico, un informe del Ministerio de Gobierno presentado al Congreso, retrataba de cuerpo entero la postración del Congreso, al señalar que: “el Ministerio ha dado curso a todas las solicitudes que se ha hecho sobre la expedición de copias y el archivero ha dado cumplimiento a las órdenes que se le han dado sobre el particular. Por lo que hace al arreglo y empaste de los documentos, año por año, se han venido haciendo la encuadernación y el empaste

³¹ Botero, abril de 1980.

³² Ortiz Méndez, 2017, citando a Gaviria Trujillo, César. *Memorias al Congreso Nacional, descentralización administrativa, apertura democrática y orden público*. Ministerio de Gobierno. Mayo 1987-julio, 1988, pág. 233.



de los documentos de ambas Cámaras, en términos que en la actualidad todos estos documentos se encuentran perfectamente arreglados e indizados parcialmente. También se han empastado la mayor parte de los periódicos oficiales y los libros de la biblioteca del Congreso”³³.

En este contexto, y a pesar de que son muchos los factores de índole política e institucional que impactan negativamente la labor y el desempeño del Congreso, varios de los cuales son transformaciones de largo plazo o que incluso desbordan el marco normativo, el presente trabajo pretende hacer un examen de la actual crisis del Congreso de la República y presentar una batería de propuestas de reforma para mejorar su funcionalidad y desempeño y buscar algún grado de relegitimación. Así, hay que enfatizar que algunas de las reformas sugeridas implican cambios constitucionales y otras son de orden legal.

Las primeras son reformas de corto plazo o victorias tempranas que implican unos cambios importantes, pero con consensos políticos no tan exigentes, o que, con cierto grado de sensatez del momento crítico, el Congreso pudiera encontrarlas convenientes y aprobarlas. Nos referimos, en primer lugar, a la ampliación del período de sesiones, pues actualmente sesiona 270 días al año, lo que corresponde al periodo de sesiones aprobado bajo la reforma constitucional de 1936, es decir hace más de 80 años. Igualmente, en segundo lugar, presentamos la propuesta de limitar el número de proyectos de ley y reforma constitucional que puede avalar un congresista, a efectos de reducir la avalancha de proyectos normativos que dispersan la atención congresional, reducen la calidad de las iniciativas y los debates, e implican el derroche de tiempo parlamentario y millonarios recursos.

Proponemos, además, el establecimiento de comisiones legislativas de investigación frente a temas y coyunturas que lo ameriten para fortalecer la función constitucional de control político del Congreso sobre el Gobierno, un mecanismo de naturaleza política cuya intencionalidad no es la de derribar al Gobierno, sino someterlo a la crítica y al debate con la publicidad debida. La segunda y tercera propuestas también requieren de una reforma de calado constitucional. En cuarto lugar, proponemos la creación de las unidades de asesoría legislativa por bancadas, un esquema intermedio de asesoría que complementaría la personal existente en

³³ *Ibíd.*, al citar la *Memoria* del Ministro de Gobierno al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1930. Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 117 y 118.

la actualidad de las unidades de trabajo legislativo, pero insuficiente, y su otro extremo que es la asesoría neutral, que se intenta en el Congreso, pero también débil y deficiente. Dichas unidades de asesoría legislativa por bancadas complementarían y fortalecerían la recientemente creada Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), y en este caso basta con una modificación a la Ley 5 de 1992 u orgánica del Congreso.

Cabe señalar, no obstante, para aterrizar las expectativas y posibilidades, que el fortalecimiento de largo plazo del Congreso solo será posible con la aprobación de una reforma constitucional que reduzca o desincentive la fragmentación partidista. Y no nos referimos a una reforma política en sentido amplio, como usualmente se entiende en Colombia, en donde bajo el concepto de reforma política se quiere significar casi cualquier reforma institucional. No. Aquí nos referimos a una reforma constitucional de los elementos del sistema electoral, esto es, la combinación de cuatro factores esenciales como son el tamaño de las circunscripciones, la organización de la lista electoral, el umbral y la fórmula de conversión de votos en escaños, que consideramos debe seguir siendo el sistema D'Hondt o de cifra repartidora. Dichos cambios contribuirían a alentar mayor cohesión, disciplina de los partidos y actuación de bancadas, sin, en todo caso, ahogar el margen de apreciación individual de los parlamentarios como ocurre en otros regímenes políticos.

Así entonces, presentamos este diagnóstico y nuestras propuestas de reforma al Congreso de la República, precisas y casi quirúrgicas, pero vitales, convencidos de que hay que promover su reforma para el mejoramiento de su desempeño y relegitimación y no el linchamiento mediático. Un camino como este último estaría invalidando un soporte fundamental de la democracia en momentos cuando enfrenta desafíos, tal vez, como nunca antes en América Latina.

Eso no impide, sin embargo, reconocer el amplio abanico de falencias y pendientes del Congreso colombiano que oscilan desde la producción legislativa, la corrupción, el ausentismo, la falta de preparación o de calidad de los debates, la falta de transparencia en los gastos administrativos o la desconexión entre los representantes y los intereses de los ciudadanos, entre muchos otros.

»» Análisis comparado de reformas a los órganos legislativos

La “decadencia del Parlamento” no es en realidad una idea nueva. Desde el mismo momento en que el mundo occidental comenzó a adoptar el sistema de sufragio universal, pensadores como James Bryce en 1921, posiblemente en *Modern Democracies*, Bagehot, Dickens o Carlyle hablaban de la “decadencia del Parlamento”³⁴. Una crisis en virtud de la pérdida de legitimidad o disminución de su importancia como institución representativa, del menoscabo del protagonismo que debiera ejercer y el cual ha mutado hacia los poderes Ejecutivo y Judicial, del protagonismo de los medios de comunicación como los grandes formadores de la agenda legislativa, de las deficiencias de funcionamiento inherentes a un órgano de por sí complejo y heterogéneo, incapaz de responder a las demandas de una sociedad en constante cambio y desarrollo. Un congreso desbordado por la necesaria producción masiva de normas y que cede buena parte de su poder en quienes terminan por reescribir las leyes a través de la facultad reglamentaria³⁵.

No obstante, los quiebres democráticos en la región durante la década de 1970 y, como lo señala Manuel Alcántara, los procesos de transición

³⁴ Chávez Hernández, 2016, citando a Tudela Aranda, José, en *El Parlamento necesario, Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, España, Congreso de los Diputados, 2008, p. 83.

³⁵ Lee, 11 de julio de 2016.



democrática en los años ochenta en América Latina ofrecieron una oportunidad para un resurgir de los poderes legislativos y abordar su papel frente al otro poder cardinal como es el Ejecutivo, y situar el debate entre presidencialismo y parlamentarismo³⁶.

Estudios sobre el Parlamento en regímenes presidencialistas que contribuyeron a convertirlo en un campo de análisis prolífico, un tema de interés de organismos nacionales e incluso internacionales, también coadyuvaron a reforzar las instituciones legislativas como imprescindibles para mejorar el funcionamiento de la democracia y a matizar la visión predominante durante la década de 1990 y principios de la siguiente, según la cual eran instancias marginales.

Con la publicación de los trabajos de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, en los que atribuían como una razón fundamental de los quiebres de la democracia en América Latina a la variable institucional de la forma de gobierno presidencialista, se generó un interesante debate académico sobre la conveniencia de tal o cual forma de gobierno dada su posición teórica a favor de los sistemas parlamentarios como garantes de mayor estabilidad³⁷.

Argüía Linz que el presidencialismo es una forma de gobierno muy rígida, con un juego electoral de suma cero, con un cargo fuertemente unipersonal y con ciertas elecciones de carácter plebiscitario, en el que, dada la doble legitimidad de las autoridades elegidas para periodos fijos, una crisis de gobierno se puede convertir con facilidad en una crisis de quiebre del régimen.

Diversos autores, no obstante, cuestionaron la relación descrita por Linz y Valenzuela para llamar la atención sobre que el debate no tenía que ver necesariamente con la confrontación entre las formas de gobierno, esto es parlamentarismo versus presidencialismo, sino con la “difícil combinación” entre el presidencialismo y un sistema de partidos fragmentado y multipartidista, gobiernos débiles con apoyo minoritario en el Legislativo u otros arreglos institucionales que intervienen en la dinámica de funcionamiento del presidencialismo³⁸.

A pesar de la atención recibida, la institución parlamentaria continuó en medio de dos fuegos. De un lado, los procesos de transición y la tercera

³⁶ Alcántara Sáez y García Montero, 2013.

³⁷ Linz y Valenzuela, 1997; Valenzuela, 1978; Alcántara Sáez y Sánchez López, 2001; y Miranda Olivares, 2015.

³⁸ Mainwaring, julio de 1993; Mainwaring y Shugart, julio de 1997; Miranda Olivares, 2015.

ola de la democracia en América Latina indujeron reformas destinadas a su fortalecimiento, a equilibrar el peso y las facultades de los poderes Legislativo y Judicial con el presidencial en aras de la gobernabilidad democrática, además de reformas para el fortalecimiento de los gobiernos territoriales o subnacionales, para la rendición de cuentas o la transparencia de la gestión de las entidades públicas³⁹. Pero de otro lado, y en el marco de los procesos de reforma estructural del Estado y de medidas estabilizadoras, algunos estudiosos coincidieron en subrayar que se estaba asistiendo a la práctica de un incremento del poder presidencial de decreto⁴⁰, un impedimento absoluto para la consolidación de las instituciones representativas; que se estaba planteando un nuevo tipo de democracia de baja calidad, un régimen de representación “delegativa”, en el cual se llevarían a cabo procesos electorales con relativa normalidad, pero donde los representantes, una vez elegidos, no estarían obligados a rendir cuentas de su ejercicio⁴¹.

Así, los elementos que continuaron caracterizando a los poderes legislativos latinoamericanos, según Alcántara Sáez, fueron: 1) un fuerte déficit democrático histórico crónico, pues durante extensos periodos actuó como mero instrumento de regímenes autoritarios; 2) el marco presidencialista en el que actúan, pues hay baja capacidad política frente al Ejecutivo, delegación amplia de facultades y cesión continua de discrecionalidad; 3) crisis de legitimidad y una reacción antipolítica de los ciudadanos; 4) insuficiente capacidad organizacional y debilidad institucional para servir de correa de transmisión de las demandas ciudadanas y de diálogo social; 5) manejo de las instituciones políticas con un criterio privado y patrimonialista y con pérdida de los referentes éticos⁴².

Esta es una percepción extensiva a los ciudadanos de los diferentes países de América Latina y que los lleva a confiar más en sus presidentes que en sus congresos. De acuerdo al primer Latinobarómetro, el de 1997, los ciudadanos consideraban al Legislativo como una institución indispensable para la marcha de un país con una media de 35,6%, mientras que a la figura presidencial le atribuían un 66%. Dicha encuesta desde entonces revela la precariedad de la institución congresional en Colombia, pues

³⁹ Miranda Olivares, 2015.

⁴⁰ Negretto, 2002, cita a Adam Przeworski.

⁴¹ *Ibid.*, cita a Guillermo O'Donnell, 1994.

⁴² Chávez Hernández, 2016, citando a Alcántara Sáez et al., 2005.



de los 17 países encuestados tenía el porcentaje más bajo con apenas el 21%. En cuanto a la pregunta sobre quién cree que tiene más poder en un país, la media latinoamericana para el Legislativo fue de 15,1%, mientras que para los presidentes fue de 46,5%⁴³.

Cabe señalar, en todo caso, como lo advierten Alcántara Sáez y Sánchez López, que la peor imagen del Parlamento en relación con el presidente se produce también debido a que el primero es el espacio natural de procesamiento del conflicto, de disenso en el sistema democrático, y que por propia lógica puede transmitir una sensación de inmovilismo y obstrucción. Ejemplo de ello es el proceso o la discusión presupuestal en Estados Unidos, que algunos definen que ha degenerado en una especie de pantomima, en tanto que termina por reducirse al voto de “sí” o “no”, generalmente entre la espada y la pared de una crisis por una fecha límite, en un acuerdo cuya elaboración muchas veces no ha involucrado a la mayoría de congresistas. Frente a tal circunstancia, la única alternativa que el Congreso estadounidense tiene para finiquitar el proceso presupuestal es cerrar las agencias federales u organizar una confrontación catastrófica en la que el Congreso nunca está bien posicionado para ganar⁴⁴.

A tales factores hay que agregar la tradición caudillista de la política latinoamericana, ergo presidencialista, y que, al ser un cuerpo colegiado, el Congreso es más propenso a tener miembros que lo desprestigien. Hay que contextualizar, sin embargo, que 1997 fue uno de los peores momentos en toda la historia del Congreso colombiano, dada la investigación por la financiación del narcotráfico a numerosas campañas de sus miembros elegidos, conocida como Proceso 8.000, por el clima de pesimismo nacional debido a la crisis de legitimidad del gobierno Samper ocasionada en los mismos hechos y por la crisis económica en la que ya estaba sumido el país.

Fue precisamente la crisis económica que se desencadenara en aquel año en los países del sudeste asiático y que terminó por impactar fuertemente a América Latina a finales de la década y comienzos de los años 2000, la que llevó a que la democracia en la región pasara de su punto más alto de aceptación, del 63% en 1997, a 48% en el año 2001. Desde ese año recuperó el nivel perdido para llegar a 61% en 2010. A partir de 2013-2014 y

⁴³ Alcántara Sáez y Sánchez López, 2001.

⁴⁴ Lee, 11 de julio de 2016.

debido al fin del auge de los precios de las materias primas, se desencadenó una ola de protestas en la región que llevaron a una caída sistemática del apoyo a la democracia hasta llegar al 48% en 2018⁴⁵.

Pero si las pérdidas de bienestar y el temor de las clases media y popular a mayores retrocesos llevaron el apoyo a la democracia en América Latina al mismo punto en el que estuvo al término de la crisis asiática en 2001, la convulsión vivida en la región en los años 2018 y 2019, aunada a los dramáticos efectos económicos y sociales de la pandemia, hace prever no solo un sustancial deterioro adicional y grandes turbulencias en la gobernabilidad, sino el riesgo para instituciones como los congresos. Un riesgo que se incrementa con el alejamiento de los ciudadanos de la política, el desencanto y la frustración por lo público, el refugio en el individualismo, el rechazo a lo establecido y la fractura de los esquemas.

Un caldo de cultivo perfecto para la emergencia de lo que Steven Levitsky y Lucan Way han llamado el autoritarismo competitivo, esto es, nuevas formas de dominación autocrática, no siempre identificadas como tales en el instante cuando surgen, en las que ya no se rechazan las instituciones democráticas formales, a la usanza de los autoritarismos militares en los años setenta y ochenta, sino que, al contrario, son empleadas como el principal medio para obtener y ejercer la autoridad política⁴⁶.

En esta nueva forma de autoritarismo disminuido ya no son necesarios los golpes de Estado, porque se llega por la vía de las elecciones y se cumple con los estándares básicos de la democracia, aunque no se alcanza la condición de democracia y tampoco se impone el autoritarismo a gran escala. Estos gobiernos autoritarios entonces pueden volver manejables sus contradicciones inherentes y coexistir indefinidamente con instituciones democráticas significativas, mientras los titulares eviten abusos de derechos atroces y bien publicitados, y no cancelen o roben abiertamente las elecciones.

Allí las fuerzas de oposición pueden usar la legislatura como un espacio para reunirse y organizarse y, en la medida en que existan medios independientes, como una plataforma pública desde la cual denunciar el régimen, pero con la utilización del soborno, la cooptación y diversas formas

⁴⁵ Corporación Latinobarómetro, 2018.

⁴⁶ Levitsky y Way, abril de 2002.



de persecución “legal”, los gobiernos pueden limitar los desafíos de la oposición sin provocar protestas masivas o repudio internacional. En esas condiciones, no solo los congresos se convierten en entes eunucos y simplemente legitimadores del autoritarismo, por disminuidos que sean, sino que recuerdan que las primeras esperanzas de democratización en gran parte del mundo durante los años noventa y la primera década del 2000 eran demasiado optimistas.

Por lo pronto, la crisis del COVID-19 ha provocado una disrupción, una acentuación del presidencialismo en países de América Latina que carecen de fortalezas institucionales suficientes para acompañar y dar respaldo a la gestión de sus mandatarios, que ha cambiado radicalmente las agendas públicas, facilitado por la resurrección de políticas contracíclicas para tiempos de crisis o depresión⁴⁷. Una circunstancia que pone a los poderes ejecutivos, particularmente a las figuras presidenciales, en la primera línea política en la batalla contra la pandemia y provoca que muchos de ellos, con escaso apoyo popular, puedan sufrir un fuerte desgaste si los problemas derivados de la expansión del virus se agravan y alargan y si los poderes públicos afrontan nuevas dificultades para contener una crisis que podría amenazar la estabilidad institucional. En cualquier caso, y como mínimo, puede existir un elevado coste político cuando regrese la normalidad y se acabe la tregua virtual que partidos políticos y movimientos sociales mantienen durante el ciclo más intenso de la pandemia.

Los congresos han intentado adaptarse a la nueva realidad y continuar ejerciendo sus funciones de representación, legislación y control político a través de las, en principio, discutidas y noveles sesiones virtuales, pero el corolario apunta a que es más urgente que nunca la necesidad de fortalecer el rol de los legislativos para garantizar el equilibrio de poderes, el control político, la rendición de cuentas y la transparencia⁴⁸. Cabe, sin embargo, llamar la atención en el sentido de que el desbalance y el desajuste institucional son de magnitudes estructurales que no es fácil de remontarlos, a pesar de algunas relevantes iniciativas de reforma que se han introducido a los parlamentos en América Latina desde comienzos y finales de la década de los noventa.

⁴⁷ Malamud y Núñez, 2020.

⁴⁸ Directorio Legislativo y ParlAmericas, abril de 2020.

Democratización, control político y balance negativo de poder

Ya fuera por la transición a la democracia desde un régimen dictatorial o una transición blanda desde un régimen no competitivo, como el mexicano, casi sin excepción en América Latina, desde finales de los años ochenta, el proceso político implicó un nuevo impulso al papel del Congreso y una consecuente tendencia al equilibrio de poderes. En algunos otros procesos de ampliación o fortalecimiento democrático, como el colombiano, que contaban con una mayor estabilidad política, la propulsión a la labor del Congreso se dio en el marco del proceso de reforma institucional y de ajuste del Estado.

Para fines académicos, y desde una metodología comparativa, en el caso mexicano, el proceso de democratización comenzó desde elecciones locales, cada vez más competitivas, en particular en los estados del norte del país que fomentaron elecciones nacionales más limpias y un poder crecientemente compartido entre partidos políticos⁴⁹. Como corolario, en 1997 los partidos de la oposición se hicieron con la mayoría de la Cámara de Diputados y uno de ellos, el Partido Acción Nacional, obtuvo la Presidencia de la República en el 2000, después de 71 años ininterrumpidos en poder del Partido Revolucionario Institucional⁵⁰.

En el caso colombiano, las reformas se dieron en el marco de la expedición de una nueva Constitución política y pueden dividirse en dos. La primera, para efectos de la elección y composición del Congreso y ajustes subsidiarios, incluyó la aprobación de la circunscripción nacional para la elección de senadores, la elección de dos senadores por minorías étnicas indígenas en circunscripción especial, el aumento de sus poderes de control político sobre el Ejecutivo a través de la moción de censura a los ministros, la limitación de las facultades extraordinarias que puede otorgar al Presidente de la República y, entre otros, la prolongación de las sesiones ordinarias a dos periodos anuales. Asimismo, la modificación de los mecanismos de participación ciudadana, la doble vuelta presidencial y el reconocimiento de agrupaciones políticas distintas a las tradicionales en el marco de la ampliación de la democracia participativa.

⁴⁹ Ward, Rodríguez y Cabrero, noviembre de 1999. Véase también a Rodríguez y Ward, 1994.

⁵⁰ González, 2001. Véase también Pérez Vega, abril de 2009.



La segunda fueron cambios también a la Constitución, pero que conciernen al ámbito de la ética, normas cuyo fin era delimitar la conducta de los parlamentarios. Entre estos estuvieron un régimen más estricto de inhabilidades e incompatibilidades, la supresión de la inmunidad parlamentaria, la institución de la acción de pérdida de investidura y la prohibición de los “auxilios parlamentarios”⁵¹ que trata de prevenir situaciones de corrupción o en las que los congresistas se vean ante la disyuntiva de hacer primar sus intereses particulares. Como lo señala Dávila Ladrón de Guevara, “el objetivo fue eliminar los vicios existentes y a través de las modificaciones devolverle al Congreso atribuciones, presencia y capacidad legislativa, perdidas a lo largo del Frente Nacional”⁵².

El realce de las facultades de control parlamentario sobre el Ejecutivo, de naturaleza política y no jurídica, como ocurre con el control de constitucionalidad, contribuyó a reducir en algo el desbalance de poder existente entre ambos. No obstante, las posibilidades de equilibrio y control efectivo de estas dos ramas del poder público en beneficio de la sociedad no dependen de un solo instrumento y menos cuando su aplicación tiene amplias limitaciones o está subordinada a un número significativo de variables, entre otras, que carece de un parámetro de control normativo claro y estable⁵³.

Una de las fórmulas y manifestaciones de la función constitucional de control político, pero que quedó por fuera del diseño institucional de la Carta Magna de 1991, son las comisiones especiales de investigación, también llamadas comisiones *ad hoc*.

En el contexto latinoamericano, la Constitución mexicana, en el artículo 93, párrafo 3o, prevé la creación de comisiones parlamentarias de investigación a instancias de las minorías (una cuarta parte de los diputados y la mitad de los senadores), aunque con evidentes restricciones, ya que solo procede en relación con “organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias”, debiendo enviarse el resultado de las investigaciones al Ejecutivo federal⁵⁴. Tales comisiones son, en cualquier

⁵¹ Hernández Becerra, enero de 2002. Tomado de *Introducción a la Constitución de 1991*. Bogotá, Presidencia de la República, 1993.

⁵² Dávila Ladrón de Guevara, 2002, pág. 134.

⁵³ García Roca, 2017.

⁵⁴ Pérez Vega, abril de 2009.

caso, bastante comunes y existen en 76 de 88 parlamentos encuestados en un estudio comparativo de la Unión Interparlamentaria publicado en el año 2007⁵⁵.

Según ese estudio, una comisión de investigación puede ser permanente, que funcione como comisión de investigación para tratar determinados problemas, o ser una comisión especial, creada específicamente para llevar a cabo investigaciones parlamentarias, las cuales pueden ser bastante intensivas en un período relativamente breve y contar con el potencial de revelar hechos que pueden incomodar al Gobierno. En diez de los 76 parlamentos analizados es posible crear las comisiones de investigación como permanentes o especiales.

Dentro de las características comunes de estas comisiones están que se les atribuyen poderes especiales de investigación, sus poderes pueden ser utilizados en o están restringidos a los asuntos especificados en las condiciones de la resolución de la cámara que las crea, las cuales pueden ser muy limitadas. También tienen la facultad de invitar a expertos ajenos al Gobierno, celebrar audiencias públicas; cuando finalizan sus deliberaciones y elaboran el informe, en el que exponen sus conclusiones y puede ser remitido al gobierno y a los órganos judiciales o de control, las comisiones dejan de funcionar.

Comparativamente, mientras las cámaras altas del Parlamento de Alemania, Austria, Polonia y la República Checa, que no tienen una función de control del Gobierno, no pueden crear comisiones de investigación, la de Eslovenia, que tiene similar diseño, puede, no obstante, ordenar a la cámara baja que las establezca. En el caso alemán, el Bundestag o cámara baja debe crear una comisión de investigación cuando una cuarta parte de todos los miembros presenta una moción al respecto. En Francia, las comisiones permanentes y las comisiones especiales pueden solicitar que la Asamblea Nacional les conceda poderes especiales para una misión específica y por un período no superior a seis meses⁵⁶.

Así entonces, si bien se introdujeron elementos que contribuyeron en alguna medida a relevar de nuevo su papel, algunos procesos de cambio estructural socavaron incluso aún más las facultades de los congresos, una tendencia que desborda el caso colombiano y de Latinoamérica.

⁵⁵ Yamamoto, 2007.

⁵⁶ *Ibíd.*



En Estados Unidos algunos autores coinciden en señalar que el Poder Ejecutivo ha desplazado al Congreso como el epicentro legislativo del país⁵⁷. Muestra de ello es que termina por permitir que las agencias federales redacten la gran mayoría de las leyes en forma de nuevas reglas, regulaciones e interpretaciones legales que tienen fuerza de ley. El Congreso aprueba proyectos de ley vagos que declaran formales aspiraciones, por ejemplo, “aire limpio” o “altos estándares educativos”, mientras que agencias federales con posteridad definen las particularidades que afectan al ciudadano, por lo que la legislación federal principal rara vez constituye ley en ningún sentido significativo, una “nueva normalidad” que el Congreso ha debido acoger. En 2014, por ejemplo, el Congreso aprobó y el presidente Obama firmó 3.291 páginas de nueva legislación, en tanto que las agencias ejecutivas emitieron 79.066 páginas de nuevas regulaciones⁵⁸.

Pero en Colombia el fenómeno no solo corresponde a un desplazamiento del poder del Congreso en favor de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, sino también al desplazamiento de facultades del Poder Legislativo que ejecuta el Poder Judicial, particularmente a través del activismo de la Corte Constitucional e incluso de otras altas cortes. Algunos autores lo justifican con el argumento de que existe una disfuncionalidad legislativa en virtud de costos de transacción a niveles prohibitivos que produce que no se evidencie una deliberación congresional mínima y, en consecuencia, el Legislativo no funcione bien⁵⁹. En esa tesitura, agregan que la validez de una decisión mayoritaria no reside únicamente en el hecho de que ha sido adoptada por una mayoría, sino también en que ha sido deliberada y discutida públicamente. Un activismo judicial que, defienden, es deseable en el país porque el Legislativo es estructuralmente incapaz de controlar al Ejecutivo, y esa es la única forma de construir un verdadero equilibrio y colaboración entre los poderes o, de lo contrario, el Ejecutivo será preponderante.

Entre los ejemplos de reemplazo parcial del Congreso por parte de la Corte Constitucional se suele citar la sentencia que en el periodo 1999-2000 protegió a muchos de los deudores hipotecarios de la época y obligó a una revisión del sistema de financiación de la vivienda para que fuera más favorable para los deudores. La posición de la Corte, según sus

⁵⁷ Kosar, 2020.

⁵⁸ Lee, 11 de julio de 2016.

⁵⁹ Landau y López-Murcia, 2009.

defensores, era admisible, toda vez que en el trasfondo había una crisis del sistema hipotecario debido tanto al aumento de las tasas de interés como a la disminución de los salarios reales, en razón de una crisis fiscal y financiera.

Otro ejemplo fue la eliminación de la reforma al Impuesto al Valor Agregado en el año 2003, que habría ampliado la base tributaria de productos de consumo masivo que estaban exentos como la leche. En esa ocasión, la Corte Constitucional criticó duramente al Congreso por simplemente aceptar una propuesta ejecutiva de último minuto sin debatirla sustantivamente, por lo cual la Corte declaró que la reforma “fue el resultado de una decisión indiscriminada de gravar una gran cantidad de bienes y servicios completamente diferentes que no estuvo acompañada ni siquiera por un mínimo de deliberación legislativa, elevando el principio de ‘no tributar sin representación’”⁶⁰.

Si bien en el Estado de derecho moderno, con una producción vertiginosa de normas, no se descarta lo pertinente que puede ser, a través de sus sentencias, la intervención del Poder Judicial en el proceso de equilibrio de poderes, se ignora, sin embargo, el riesgo de que la Corte Constitucional termine tratando de resolver problemas sociales o, simplemente, soslayando el marco democrático. Otro de los argumentos, se ha expresado, para dicha intervención es que el sistema de partidos es muy débil, aunque con un análisis de lugares comunes sobre dicho precepto.

Contrario así a la extendida creencia, en el sentido de que el Congreso de la República ha sido omnímodo y que sus falencias responden a una especie de perversión política o falta de voluntad, es conveniente señalar que también ocurre, tal vez principalmente, que padece de una gran debilidad y de un balance negativo de poder respecto de las otras ramas del poder público que han postrado su capacidad de reacción.

Es tal su debilidad que, aunque el Gobierno tenga precaria gobernabilidad y liderazgo, es poco lo que puede hacer el Congreso para remediar la situación. Incluso, en ese trasegar de pesos y contrapesos, se ha llegado a definir el poder de la figura presidencial en Colombia como una ‘Presidencia Imperial’. Así lo hizo, por ejemplo, Vásquez Carrizosa en 1985, en analogía a los poderes que sí detentó la Presidencia mexicana⁶¹. Igualmente, Arango

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Vásquez Carrizosa, 1986, pág. 500.



Restrepo señala que, con su gran capacidad de mutar, la Presidencia se ha resistido a los intentos de reducción en la concentración de sus poderes a través de las reformas aprobadas y que entre 1974 y 2018 el sistema político adquirió rasgos propios de hiperpresidencialismo, de manera que el Congreso queda estrictamente subordinado a él⁶². Pese a que tales definiciones han sobreestimado el poder presidencial, al no considerar las múltiples limitaciones y contrapesos, tanto legales como ilegales, sí reflejan las dificultades para el ejercicio pleno del Poder Legislativo.

Así lo da por sentado la misma Arango Restrepo cuando manifiesta que el presidente “estuvo acompañado por un congreso que la reforma de 1968 había terminado de “anular” como órgano máximo de deliberación y decisión. En efecto, esta reforma constitucional transfirió al Ejecutivo parte de las competencias propias del Congreso, desestructurando el sistema de frenos y contrapesos y convirtiéndolo en un órgano dependiente del Ejecutivo, frente al cual únicamente conservaba una competencia residual: la de afirmar o negar sus proposiciones”. De tal modo, algunos autores afirmaron que “después de la reforma de 1968 se puede gobernar en Colombia sin Congreso, y aún contra el Congreso, sin que la administración sufra menoscabo ni se amenace la estabilidad del régimen”⁶³.

En dicho análisis coinciden otros trabajos, aunque cuatro décadas antes, y en el sentido en que, aparte de consideraciones adjetivas y crítica insistente de la opinión pública a la institución legislativa, los poderes del Congreso se habían visto lenta pero seguramente disminuidos en las reformas constitucionales anteriores y muy especialmente en cuanto hace referencia a la intervención en la economía del país⁶⁴.

Dentro del régimen presupuestal establecido en la reforma de 1968, que dejaba traslucir la ausencia de autonomía presupuestal, el artículo 208 de la Constitución nacional obligaba al Gobierno a incorporar al proyecto de ley de apropiaciones el presupuesto elaborado por el Congreso para su funcionamiento. En este régimen no se contemplaba la posibilidad de que el Congreso pudiera ejecutar su propio presupuesto y menos aún que pudiera celebrar contratos. Aunque asumiendo esta facultad por las

⁶² Arango Restrepo, 2019.

⁶³ *Ibíd.*, citando el libro de Diego Uribe Vargas, *Las constituciones de Colombia*. Madrid, segunda edición, 3 vols., Ediciones Cultura Hispánica, 1985.

⁶⁴ Botero, abril de 1980.

vías de hecho, se consideró necesario darle en forma expresa autonomía presupuestal como una manera de devolverle al Congreso parte de las facultades que había perdido⁶⁵, asunto que se discutió en el trámite del Acto Legislativo 1 de 1979, pero que fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en 1981.

La condición menesterosa del Congreso prosiguió y la dejó en evidencia, una vez más, el Decreto 2065 de julio 16 de 1982, el cual trasladó a la entonces División Administrativa del Ministerio de Gobierno, una dependencia que tenía dentro de sus competencias racionalizar y organizar las actividades del Ministerio en materia presupuestal, la facultad de asumir la ejecución del presupuesto del Congreso Nacional, excluyendo la facultad nominadora⁶⁶.

La asimetría de la información y el problema de las capacidades

Buena parte del problema del Parlamento moderno obedece a un cambio estructural y a una complejización de la sociedad y de la cosa pública a la cual no se ha podido o sabido adaptar. Mientras el gasto público y el tamaño del Gobierno se han incrementado vertiginosamente y la legislación se ha hecho enmarañada⁶⁷, los parlamentos se han quedado postrados con las mismas herramientas del pasado, en una asimetría de información con los gobiernos y, por ende, han fracasado en el deber de comprenderlo y controlarlo. Una erosión sostenida de su control que se hace más evidente en temas presupuestales y fiscales, en los que el Ejecutivo ha tenido un constante incremento de su influencia⁶⁸.

Así, los parlamentos cada vez más son instancias de “reacción intuitiva” a decisiones que les proponen los expertos, razón por la cual fortalecer sus capacidades técnicas permite mejorar la deliberación y elevar el nivel del debate. Pero dado que el debate congresional es por definición una sede política de “no expertos”, la deliberación parlamentaria, si cuenta con capacidad técnica, combina un diálogo de expertos y, al mismo tiempo, un

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ Ortiz Méndez, 2017, citando a Gaviria Trujillo, César. *Memorias al Congreso Nacional, descentralización administrativa, apertura democrática y orden público*. Ministerio de Gobierno. Mayo 1987-julio, 1988, p. 233.

⁶⁷ Osborne y Gaebler, 1994. Véase también Gore, 1994.

⁶⁸ Gazmuri Mujica, 2012.



diálogo con políticos que pondrán a prueba al experto enfrentándolo con el lenguaje común de la ciudadanía⁶⁹.

Pero en la actualidad, el Poder Ejecutivo concentra la mayor red de asesores para la elaboración de iniciativas normativas o de acción estratégica, lo que redundo, y como lo ponen de presente Valdés Prieto y Soto Velasco para el caso de Chile, en que el aporte técnico del Congreso en la discusión legislativa sea exiguo. Los parlamentarios tienen escasas posibilidades de contrastar cifras, datos, interpretaciones legales o experiencias comparadas que sirvan de base a los argumentos del Poder Ejecutivo. Si se analiza la percepción de la opinión pública, lo anterior se traduce en una imagen en que el Congreso aparece más bien dificultando la aprobación de las leyes y no como una entidad que las perfecciona tras una deliberación democrática⁷⁰.

Dicha asimetría de información repercute también en una disminución de la calidad del debate legislativo y de las leyes y en que los parlamentos queden expuestos a la influencia de los cabilderos y los grupos de presión, ya que suelen recibir información favorable a los intereses de estos, sea en forma directa o a través de intermediarios.

Si bien puede llegar a ser ineludible la necesidad de que el Congreso aumente la duración de su calendario de sesiones, pues no puede solo reunirse en la capital una tercera parte del año y solo de martes a jueves, lo mismo que fortalecer las comisiones, que son la “sala de máquinas” del trabajo parlamentario, y aumentar el número de sesiones informativas y audiencias, los legisladores necesitan más asesoría para reducir la brecha de información y conocimiento⁷¹.

Ahora bien, en materia de experiencias y fórmulas para la elevación de las capacidades técnicas de los congresos la literatura es amplia. El modelo más citado en materia de asesoría legislativa, presupuestal y fiscal es la Congressional Budget Office (CBO) del Congreso de Estados Unidos, establecida a raíz del conflicto presupuestario entre los poderes Legislativo y Ejecutivo durante el verano de 1974.

El Congreso pretendía hacer cambios sustanciales para contrarrestar la creciente influencia del Presidente, que comenzó con la Ley Contable y de

⁶⁹ Soto, 2018.

⁷⁰ Valdés Prieto y Soto Velasco, 2014.

⁷¹ Kosar, 2020.

Presupuesto de 1921 (Budget and Accounting Act), y objetaron al entonces presidente Richard Nixon el uso de las “confiscaciones” (retención de fondos asignados), procedimiento mediante el cual pretendía obstaculizar las intenciones del Congreso de financiar programas que eran incompatibles con sus políticas. La disputa condujo a la promulgación de la Ley de Control de Bloque y Presupuesto del Congreso de 1974 (Congressional Budget and Impoundment Control Act) que fue convertida en ley por el presidente Nixon el 12 de julio de 1974, con lo que el Poder Legislativo reafirmó su control constitucional sobre los recursos⁷².

La Congressional Budget Office se sumaría al Legislative Reference Service, creado en 1946 como un departamento independiente de la biblioteca del Congreso y que en 1970 cambió su nombre por el de Congressional Research Service o Servicio de Investigaciones del Congreso (CRS). Su objetivo fue proveer investigación, análisis de políticas, servicios legales e información independiente respecto del Ejecutivo, a comités, miembros y líderes de la Cámara y el Senado durante todas las etapas del proceso legislativo, independientemente de la afiliación del partido, por lo que su asesoría es neutral. Para ello, cuenta con especialistas con sueldos al mismo nivel de los puestos similares del Gobierno⁷³.

Los servicios de asesoría al Congreso completan lo que en la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921 se dio por llamar General Accounting Office, que en 2004 cambió su nombre por el de Government Accountability Office (GAO) y es conocida popularmente como el perro guardián o vigilante del Congreso. Aunque el diseño institucional es distinto, toda vez que en Colombia la GAO correspondería a las funciones de la Contraloría General de la República, está instituida para investigar todos los asuntos relacionados con la recepción, el desembolso y la ejecución de recursos públicos; para proporcionar análisis de políticas y opiniones legales sobre operaciones de la rama Ejecutiva y apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales.

Paulatinamente, todos los países democráticos desarrollados y emergentes cuentan con unas cada vez más robustas unidades de asesoría legislativa, que varían en su grado de autonomía, enfoque u orientación hacia una asesoría personal al legislador o “neutral”, pero que coinciden en el elemento básico, cual es elevar las capacidades del parlamento a efectos

⁷² Gazmuri Mujica, 2012.

⁷³ Mora-Donatto, 2016.



de mejorar la calidad del debate legislativo y de las leyes, fomentar mayor transparencia y, como corolario, lograr un mayor equilibrio del poder frente al Ejecutivo.

Así, en Francia existe un Departamento de Estudios y Documentación, adscrito a la Biblioteca del Parlamento, el cual prepara y actualiza informes o expedientes en todos los temas de interés para los parlamentarios, elabora notas a pedido de los diputados y da asistencia en la edición de iniciativas y en las preguntas orales y escritas.

En España son dos las áreas que realizan trabajo de investigación y están adscritas a la Dirección de Estudios y Documentación, la que a su vez depende de la Secretaría General. Estas son el Departamento de Estudios, que lo componen la Unidad de Estudios Jurídicos y Parlamentarios y el Área de Estudios Económicos, y el Departamento de Estudios de Derecho Comparado. Los investigadores, como asesores institucionales, son funcionarios permanentes, de carrera, que forman parte del cuerpo de los letrados de las cortes generales.

En el caso de México, existe una separación entre la asesoría al Senado de la República y la Cámara de Diputados. En el primer caso, está conformado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), como un órgano especializado dependiente de la Mesa Directiva, encargado de desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis, así como de establecer vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros. A su vez, la Cámara de Diputados cuenta con cinco centros de estudios que son: el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad y Género⁷⁴.

La discusión, en todo caso, sobre el fortalecimiento de las capacidades técnicas de asesoría legislativa no puede darse separada del diseño respecto a si es personal, neutral, partidista o provista por el Gobierno, en especial para los países latinoamericanos y particularmente de Colombia. Dicho fortalecimiento tampoco está exento de riesgos, en la medida en que un cuerpo de asesores demasiado profesionalizado podría capturar

⁷⁴ Cámara de Diputados de México y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, junio de 2004.

el proceso legislativo para sí mismo, en perjuicio de la influencia ciudadana, o puede terminar por generar una nueva clase de burócratas capaces de imponer ritmos, prácticas y comportamientos que reducirían la capacidad de los parlamentarios para adoptar los intereses de largo plazo⁷⁵.

Así, la asesoría personal, que es la existente en el Congreso colombiano, se define como aquella prestada por asesores designados directamente por el propio parlamentario, quien conserva la facultad de despedirlos. Con esto asegura que tomen en cuenta sus principios y posiciones políticas, lo mantengan informado del debate legislativo, le provean información y ayuden a tomar parte activa en él, lo protejan y mejoren su imagen pública y le ayuden a lidiar con los grupos de presión. Este tipo de asesores legislativos, cuyo atributo más distintivo es la lealtad personal al parlamentario, es el que predomina, en términos numéricos, en el Congreso de EE.UU.

Aunque en Chile opera la asesoría neutral, tanto senadores como diputados tienen recursos asignados para la contratación de personal desde 1990. Sin embargo, el mecanismo de contratación directa por parte del legislador no garantiza que los recursos sean invertidos efectivamente en potenciar la calidad del trabajo legislativo, ya que el incentivo está dado para que dirija esos recursos a fortalecer el trabajo en terreno y las opciones de reelección, o a pagar favores políticos. La asesoría neutral, valga manifestar, es la que prestan diversas instancias al interior del Congreso, cuyos asesores están obligados a servir a todos los parlamentarios en forma equitativa y sin diferencias arbitrarias.

Esta asesoría promueve un debate más informado transversalmente y facilita el diálogo entre partidos rivales, lo que mejora el contenido de las políticas públicas. Sin embargo, también presenta dificultades. Entre ellas hay que señalar que, si son realmente neutrales, los parlamentarios tenderán a desconfiar de estos asesores en términos políticos y a exigirles menos. Estas asesorías tienden, en consecuencia, a estar desconectadas de los parlamentarios y a ser menos eficaces, incluso en algunos casos pueden operar como un sindicato que podría amenazar con dañar comunicacionalmente a aquellos parlamentarios que no cedan a sus demandas⁷⁶.

⁷⁵ Valdés Prieto y Soto Velasco, 2014, al citar a Dodd, 1993.

⁷⁶ *Ibíd.*



Ahora bien, los modelos de asesoría los complementa la asesoría de bancada o de partido y la asesoría provista por los intereses del Poder Ejecutivo. En el caso de la asesoría de bancada o de partido, esta se compone de un cuerpo de expertos al servicio exclusivamente de los representantes o senadores de un mismo partido político, la que por ser partidista permite un trabajo articulado asesor-legislador que, además, puede estar más nutrido del contacto con la ciudadanía y con las bases de los partidos.

Por último, la asesoría provista por el Poder Ejecutivo es la que se otorga en forma privilegiada a los parlamentarios oficialistas, pero es controlada por el Gobierno, ni siquiera por los partidos oficialistas. La asesoría consiste en que el Ejecutivo destina a parte de su *staff* de exclusiva confianza a prestar servicios privados de asesoría a ciertos parlamentarios oficialistas. Dichas asesorías a parlamentarios oficialistas pueden generar una asimetría al interior de la coalición y también ir en desmedro de la oposición, pues esta última no accede al presupuesto público en la misma escala que el Gobierno⁷⁷.

Si bien la asesoría personal, o de las UTL del Congreso en Colombia, tiene el inconveniente de que es en buena parte destinada al trabajo y pago de favores políticos, además de que termina por promover la fragmentación de las capacidades e imposibilita la especialización de los asesores y las sinergias, hay que decir, no obstante, que las instituciones no son dadas a los cambios bruscos de modelos. Con un sistema de partidos en extremo fragmentado, como el colombiano, una propuesta de asesoría neutral sería inviable.

En ese sentido, el Congreso debe moverse en la dirección de conservar la unidad de asesoría personal existente, quizá con una leve reducción en su tamaño, para combinarla e implementar una asesoría de partido o bancada para efectos de promover no solo la especialización y el aumento de las capacidades en el debate legislativo, sino también la emulación partidista en el Congreso.

El esquema puede ir acompañado de una coordinación de asesoría o jefatura múltiple, en parte integrada por todos los parlamentarios que integran la bancada, aunque con reglas para la estabilidad, altos requisitos de capacidad técnica, conflictos de interés e inhabilidades e

⁷⁷ *Ibíd.*

incompatibilidades. La financiación con recursos públicos disminuiría el riesgo de que dichos asesores fueran destinados al trabajo político.

No obstante, el examen de las tendencias en materia de aumento de las capacidades técnicas y de asesoría legislativa no finiquita con las asesorías brevemente analizadas. Debe incluirse también la tendencia de las últimas dos décadas, especialmente entre los países de la OCDE⁷⁸, de contar con las llamadas instituciones fiscales independientes, esto es, organismos autónomos financiados con fondos públicos, en la mayoría de los casos, bajo la autoridad del Legislativo. Su objetivo principal es proporcionar asesoramiento y examinar imparcialmente la política fiscal y su desarrollo, el proceso de presupuesto y las reglas fiscales, así como analizar a largo plazo la sostenibilidad de las finanzas públicas. Un proceso en el que convergen unas circunstancias presupuestales y unos marcos fiscales cada vez más complejos, la necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal y, por ende, la condición de una capacidad analítica mínima para que el Parlamento pueda ejercer adecuadamente su rol en materia presupuestal⁷⁹.

Santiso y Varea (2013) plantean que la efectividad de un parlamento en el proceso presupuestario no es tanto una cuestión de mayores o menores poderes, sino más bien de cuán responsablemente esos poderes son ejercidos, enfatizando la necesidad de reforzar la capacidad técnica e institucional que le permiten comprometerse en discusiones informadas y realistas de presupuesto y volverse un participante con mayor credibilidad del proceso presupuestario⁸⁰.

Las características de las entidades fiscales independientes son influidas por circunstancias específicas de cada país y, en el caso de las IFI europeas, por compromisos supranacionales, lo que conduce a muchas variaciones en términos de sus modelos institucionales, mandatos, tareas, gobernanza y recursos. En donde hay una clara separación de los poderes y donde el Congreso tiene poderes presupuestarios considerables para desafiar el poder fiscal del Presidente, hay ciertamente un argumento a favor de que los parlamentos tengan una capacidad de análisis presupuestal, pero requieren de un personal con conocimientos altamente

⁷⁸ El 28 de abril de 2020, Colombia se convirtió formalmente en el país número 37 en ser parte de la OCDE.

⁷⁹ Von Trapp, 2018.

⁸⁰ *Ibíd.*



especializados, que es lo que los distingue en esencia de otros servicios de estudios parlamentarios.

Un creciente número de países latinoamericanos están adoptando unidades de asesoría presupuestal, tales como Chile, Argentina, Brasil y Perú. Pero dos casos relevantes de la generación “antigua” del más bien joven grupo de instituciones fiscales independientes en la OCDE son los de la Asamblea Nacional Coreana (NABO), establecida en 1998, y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México (CEFP), instituido en 2003. Ambos con sistemas presidenciales e inspirados en el modelo del CBO, fueron instaurados en un contexto de profundización de la democracia, aunque el CEFP no tiene la misma autonomía otorgada a la oficina de presupuesto estadounidense.

En el caso de Chile, aunque la unidad de asesoría presupuestal legislativa se creó en el año 2003, no ha logrado conformarse una verdadera oficina técnica de asesoría dotada de estructura, presupuesto, personal y tareas definidas formalmente. En su reemplazo se ha creado una pequeña Unidad de Asesoría Presupuestaria, muy vinculada a la Secretaría de la Comisión de Hacienda del Senado, que a la vez sirve como Secretaría de la Comisión Mixta de Presupuesto. Una razón de fondo es que la oposición había configurado una sólida asesoría presupuestaria en centros de estudio políticamente afines y la representación parlamentaria del gobierno descansaba en el apoyo de sus equipos técnicos, particularmente los del Ministerio de Hacienda y su Dirección de Presupuesto. No existieron, por lo tanto, incentivos para que el Congreso generara sus propios recursos técnicos en esa área, aunque el cambio político de 2010 obligó a replantear el esquema⁸¹.

Modernización y transparencia

Los congresos están cada vez más entre dos fuegos. Por un lado, su paulatina pérdida de facultades o poder y, por otro, una opinión pública que tiene mayor acceso a la información, casi en forma real, del acontecer del país y que puede hacer seguimiento a la actividad legislativa gracias a las nuevas tecnologías⁸².

Uno de los elementos comunes a prácticamente todos los casos de los congresos en América Latina es la queja persistente de las organizaciones

⁸¹ Gazmuri Mujica, 2012.

⁸² Henao y Zárate, 2018.

de la sociedad civil⁸³, pues estiman que, si bien emergen progresivamente mecanismos de transparencia y se divulga más información, todavía existen numerosos desafíos. Entre ellos se cita el de informar al público sobre los gastos y la gestión, el ejercicio del cabildeo o *lobby*; registrar información sobre asesorías externas y obsequios a los congresistas; la unificación y modernización del sistema de información y divulgación de los documentos oficiales del Congreso; la información sobre los viajes al interior o fuera del país que hacen los legisladores, como lo señala la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa⁸⁴.

En general, y a pesar de la evolución en materia de información electrónica que ofrecen las páginas web del Senado de la República y de la Cámara de Representantes de Colombia para el año 2017, uno de los mayores problemas identificados es la falta aún de información y transparencia acerca de los gastos y actividades realizadas⁸⁵.

Huelga decir que, no obstante, la gran desconfianza pública y el permanente estigma reputacional ensombrecen los progresos en materia de modernización e incluso las tímidas ganancias en cuanto a la transparencia del Congreso. A este respecto, cabe señalar que, a pesar de que los congresistas colombianos fueron los más dedicados a su actividad parlamentaria entre los congresistas de 18 países latinoamericanos entre los años 1994 y 2011 y, por ende, quienes menos la compatibilizan con otras actividades⁸⁶, la permanente recriminación de la opinión pública, así no sea la más informada, es que los congresistas son vagos, ganan mucho dinero y hay que rebajarles el sueldo.

Ciertamente, el salario de los congresistas colombianos no está entre los más bajos de América Latina, pero hay que tener en cuenta que la Constitución de 1991 aumentó sus inhabilidades e incompatibilidades, lo cual incluyó la prohibición, entre otras, de desempeñar un empleo en una empresa privada, circunstancia que solo se restringe en Colombia y Ecuador. Mientras en Colombia está prohibido participar en contratos públicos, en Argentina, Nicaragua, México o Paraguay no se prohíbe. Igualmente, está también proscrita la posibilidad de ocupar cargos en

⁸³ Alcántara Sáez y García Montero, 2013.

⁸⁴ Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2018.

⁸⁵ Henao y Zárate, 2018.

⁸⁶ Alcántara Sáez y García Montero, 2013, al citar el Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). 1994-2011, dirigido por Manuel Alcántara. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Disponible en http://americo.usal.es/oir/elites/series_temporales.htm.



empresas que participen en contratos públicos, limitación que no existe en Argentina, Honduras, México, Panamá o República Dominicana⁸⁷.

En ese contexto, el Congreso colombiano se ha visto abocado a la necesidad de impulsar cambios o reformas que podrían clasificarse de dos maneras. En primer lugar, aquellas que corresponden al ámbito estructural o de modernización política, y que se dieron principalmente con la expedición de la nueva Constitución y en el marco de la reforma del andamiaje estatal, como hemos ya descrito. En segundo lugar, los procesos de modernización institucional, que usualmente involucran la participación activa de la academia y organismos o agencias de cooperación internacional, y que versan sobre aspectos internos de la estructura y funcionalidad de la entidad.

Dentro de los principales temas sobre los cuales versaron estas segundas iniciativas se encuentran los relacionados con la incorporación de las tecnologías de la información, tanto para la operatividad interna del órgano como para su comunicación con la ciudadanía, la adaptación de modelos organizacionales de gestión pública modernos y eficientes, el mejoramiento de la técnica legislativa, la formación de personal especializado y la adecuación de sedes o la construcción de nuevas, en donde tuviera lugar el desarrollo de la labor legislativa⁸⁸. Como se observa, estas iniciativas fueron principalmente de carácter tecnológico, comunicacional y administrativo.

En esa tesitura, hay que destacar que en el año 2002 el Congreso de la República de Colombia solicitó el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para llevar a cabo un Plan de Modernización del Congreso bajo seis premisas principales:

1. Fortalecimiento de la estructura y los procedimientos, tanto legislativos como administrativos.
2. Establecimiento de un programa de asistencia técnica legislativa.
3. Desarrollo de una oficina de atención ciudadana.
4. Diseño y ejecución de un programa de educación y capacitación para los congresistas y el personal legislativo.

⁸⁷ Alcántara Sáez y García Montero, 2013.

⁸⁸ Navarro, 2009, pp. 1-2.

5. Mejoramiento de las comunicaciones y las relaciones de trabajo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, así como con los medios de comunicación y la sociedad civil.
6. Mejoramiento de la infraestructura física y los sistemas de información legislativa del Congreso⁸⁹.

Como consecuencia de lo anterior, se expidió la Ley 1147 de 2007 que pretendió sentar las bases para el desarrollo de un proceso de modernización, a través de la creación de una Comisión Especial de Modernización del Congreso, la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica y Legislativa (UATL) y la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana (UAC).

Si bien el artículo 6 de la Ley 1147 asignó funciones específicas a la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa (UATL), tales como apoyar por medio de asesorías técnicas y objetivas y procurar la alta calidad de los proyectos de ley, de acto legislativo y de la discusión legislativa, así como establecer un vínculo con la comunidad académica y fortalecer las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso con la participación oportuna de la sociedad, su diseño tuvo algunas fallas o carencias. Una de las más importantes es que dicha unidad tiene asiento en la Cámara de Representantes, razón por la cual su ámbito de asesoría no alcanza al Senado. Adicionalmente, corresponde a un tipo de asesoría neutral, que se diluye, como si fuera un bien público, entre comisiones constitucionales y congresistas y que, por lo mismo, dificulta su entera especialización, no promueve la competencia o debida emulación entre bancadas parlamentarias y, si bien funciona, es una unidad demasiado pequeña para los requerimientos de asesoría necesaria del Congreso. Prueba de ello es que las comisiones constitucionales invierten anualmente un presupuesto importante en el suministro de asesores contratistas que tampoco tienen una significativa especialización.

Un esfuerzo de reforma posterior para crearle capacidades técnicas al Congreso, aunque fallido, en buena parte en razón de diagnósticos errados acerca de la naturaleza de los problemas y deficiencias de la institución, fue el proyecto de Ley número 10 de 2008 del Senado de la República. Dicho proyecto creaba una Gerencia General del Congreso de la República para actuar como organismo administrativo del mismo. Pese a que algunas de las deficiencias del Congreso tienen una variable administrativa, el

⁸⁹ Congreso de la República de Colombia, 2017.



proyecto iba poco más allá de intentar renombrar algunas dependencias y, en consecuencia, desconocía la naturaleza de los problemas y falencias de la institución parlamentaria.

Posteriormente, en el año 2017, y fruto de discusiones y encuentros liderados por la Comisión de Modernización del Congreso, se acogió la propuesta impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjunto con la Presidencia del Senado y el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL), en el sentido de crear al interior del Congreso una Oficina de Apoyo Técnico Presupuestal (OATP). El objetivo de la propuesta era contribuir a modernizar la estructura y organización del Congreso a través de una oficina de asesoría especializada en materia presupuestal, la cual se describió, en su momento, como “una herramienta de carácter técnico e independiente, destinada a servir de apoyo al Poder Legislativo para que pueda cumplir con mayor facilidad la función de garantizar que los presupuestos y finanzas del Estado reflejen los intereses de sus representados”⁹⁰.

La iniciativa fue discutida por cerca de dos años y finalmente se materializó con la expedición de la Ley 1985 del 30 de julio de 2019, por la cual se creó la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República, como un organismo de carácter técnico y especializado, con el fin de darle información independiente, no vinculante y basada en criterios técnicos que faciliten la toma de decisiones de la corporación en materia económica, fiscal y presupuestal⁹¹.

Si bien no hay duda de la necesidad de contar con mecanismos de apoyo técnico al proceso de análisis presupuestal e impacto fiscal, la Ley está apenas en proceso de ser implementada y pudiera manifestarse que incurre en algunas de las mismas deficiencias de la Ley de Modernización del Congreso de la República de 2007. Y es que la Ley 1985 de 2019 también diluye la asesoría técnica entre comisiones constitucionales y congresistas, como si fuera un bien público, y no crea ningún instrumento de competencia en información y procesamiento de información entre bancadas, con lo que también se corre el riesgo de que sea inoperante y que solo regule cargos públicos sin ninguna o muy escasa eficacia.

⁹⁰ Congreso de la República de Colombia, 11 de septiembre de 2018.

⁹¹ Congreso de la República de Colombia, 2019.

A pesar de importantes avances en modernización y transparencia del Congreso de la República, cabría preguntarse, ¿por qué los resultados son insuficientes o no son más visibles y eficientes?

La respuesta es sin duda compleja y es lo que pretende el apartado de propuestas de este documento. En principio, es dable resumir que la Constitución de 1991 significó un avance de cara a un Congreso pretendidamente más conectado con la sociedad, pero también terminó por generar problemas estructurales, como la extrema fragmentación partidista que dificulta la dinámica congresional y el consenso partidista. Esa es la razón principal de por qué el régimen de bancadas o la prohibición de la doble militancia tienen resultados tan exiguos. Es también la explicación de por qué varias de las reformas que se han impulsado después de 1991 no atacan los problemas de fondo de la actividad legislativa, que son estructurales, de rango constitucional, aunado a que los procesos de modernización organizacional y administrativa no han tenido continuidad o se ven descarrilados por las determinantes político-estructurales que se han analizado.



Propuestas de reforma

Como hemos visto, la modernización del Poder Legislativo es un asunto complejo que no solo tiene que ver con modificaciones administrativas u operativas y ni siquiera con reformas o reingeniería al sistema político. El Congreso es la expresión de la abigarrada vida del país y en ese sentido las propuestas de transformación, de reforma, tienen que superar las miradas reduccionistas y conjugar con agudeza una auténtica sincronía entre los determinadores estructurales de la conducta política que incluyen, pero desbordan, el marco normativo o constitucional, con la dinámica parlamentaria en virtud de la criba organizacional y los intereses o la actuación de los congresistas.

No es un asunto de si se aprueban o no reformas. Las reformas políticas e institucionales en Colombia no solo se han aceptado, sino que los gobiernos las han patrocinado. Ha habido lo que puede llamarse un denuedo reformista e incluso John D. Martz señalaba que los colombianos no consideran que una reforma constitucional sea quebrantar la fe en el pasado ni se conmueven cuando sus representantes en el Congreso adoptan una enmienda en este sentido⁹².

Buena parte del problema es que las reformas y la modernización del Congreso se han pretendido con diagnósticos errados, han sido mal

⁹² Martz, 1969, pág. 22.



diseñadas o con exceso de fetichismo normativo. En ese sentido, las propuestas de reforma del presente estudio se diseccionan en dos, para efectos, entre otros, de aclarar y concretar las expectativas o los resultados esperables. Las primeras o también llamadas victorias tempranas, son reformas puntuales, en las que se puede advertir con facilidad el beneficio de ser implementadas, que pueden arrojar resultados tangibles importantes a corto plazo en la conducta del Congreso y, por ende, con una debida pedagogía es posible que demanden consensos relativamente menos complejos. Victorias tempranas que puedan generar o recuperar el optimismo y apoyo de la opinión para reformas más complejas o de más difícil trámite.

La segunda parte corresponde a una victoria de mediano o largo plazo, esto es buscar la aprobación de una reforma constitucional electoral, un factor que afecta en grado sumo la conducta parlamentaria. Es decir, la construcción de consensos al interior del Congreso para una reforma que desde 1995 se advertía la necesidad de aprobar para corregir elementos vitales de la Constitución de 1991 que terminaron por afectar al Congreso en su dinámica interna, los consensos, la gobernabilidad y la relación Ejecutivo-Legislativo.

En cuanto a las victorias tempranas para la modernización del Congreso, creemos pertinente ahondar en cuatro elementos fundamentales, dos de los cuales exigen reforma constitucional, el tercero amerita una reforma constitucional o de ley orgánica y el cuarto requiere de un cambio a la Ley Orgánica del Congreso de la República. Así, el primero es la ampliación del periodo de sesiones del Congreso; el segundo, la racionalización o elevación del umbral de firmas o apoyos parlamentarios para la presentación de los proyectos de acto legislativo y de ley de origen parlamentario, vía la reforma de los artículos 154 y 375 de la Constitución nacional, los cuales permiten que un solo congresista pueda presentar un proyecto de ley y diez miembros del Congreso puedan presentar proyectos de acto legislativo.

El tercero corresponde a habilitar las comisiones legislativas de investigación como una manifestación de la función constitucional de control político sobre el Ejecutivo, un mecanismo de naturaleza política cuya eficacia no reside en el propósito de derribar al Gobierno, sino en someterlo a la crítica y al debate con la publicidad debida. En cuarto lugar, nos proponemos advertir sobre las ventajas y la necesidad de adoptar un

esquema intermedio de asesoría parlamentaria, como sería la asesoría de bancadas, y que gravita entre la personal, que rige en la actualidad a través de las unidades de trabajo legislativo, y su otro extremo, que es la asesoría neutral.

Son estos temas o aristas que no agotan la discusión acerca de la modernización del Poder Legislativo, pues se hacen extensivos a materias tan diversas como el fortalecimiento de las dumas o asambleas departamentales⁹³, y/o su adaptación al trabajo a distancia o virtual para continuar el ejercicio de las funciones de representación, legislación y control político durante tiempos de pandemia o desastre natural. No obstante, en el primer caso es un tema que tiene relación con el Congreso de manera no inmediata. En el asunto de las sesiones virtuales se considera que es un tema de índole más operativa que debe ser resuelto, definitivamente, en el corto plazo con la reforma a la Ley 5 de 1992, pero, en esencia, en el marco de una interpretación amplia de las facultades del artículo 140 de la Constitución que define que “las cámaras podrán, por acuerdo entre ellas, trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que designe el presidente del Senado”. Se ha sustentado que la interpretación de la expresión “otro lugar” puede asimilarse al escenario de la virtualidad, cosa que tiene un sentido lógico y práctico teniendo en cuenta las transformaciones tecnológicas, las nuevas realidades sociales e institucionales y las condiciones extremas suscitadas por la emergencia sanitaria.

Hasta la declaración de la pandemia prácticamente no se registraban experiencias de implementación de mecanismos de trabajo a distancia aplicados al debate legislativo en América Latina y, menos aún, a la instancia de votación de leyes, pero paulatinamente todos los congresos de la región se han ido adaptando⁹⁴.

Ampliación del periodo de sesiones

Pese a que a través de la historia republicana el país ha incrementado la duración de los periodos de sesiones del Congreso de la República, desde los 60 días al año dispuestos en las constituciones de 1832, 1843, 1853 y 1858, o los 150 días preceptuados en el artículo 68 de la carta política

⁹³ Chávez Hernández, 2016.

⁹⁴ Directorio Legislativo y ParlAmericas, abril de 2020.



de 1886⁹⁵, la duración actual de las sesiones ordinarias es casi el mismo que los 210 días establecidos aproximadamente un siglo antes, en la Constitución de 1936⁹⁶.

Si bien la producción legislativa, la asertividad en el control político y el mejor desempeño del Congreso no dependen en lo fundamental del número de sesiones y tampoco de la cantidad de proyectos o iniciativas de reforma que se propongan, la complejidad de los asuntos políticos y de gobierno en los tiempos que transcurren sí justifica y hace necesaria la ampliación del periodo de sesiones ordinarias del Poder Legislativo.

En la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron diversas propuestas como fórmula de duración de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, buena parte de las cuales giraban en torno a un periodo de diez meses al año, entre ellas los proyectos de los constituyentes Antonio Navarro Wolf, Iván Marulanda Gómez y Antonio Galán Sarmiento⁹⁷.

En la actualidad, el artículo 138 de la Constitución Política dispone que el Congreso colombiano se reúna por derecho propio en sesiones ordinarias durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura: el primer período de sesiones que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, y el segundo que inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio, para un total de ocho meses de actividad.

En América Latina es posible deducir una tendencia hacia una mayor duración de los periodos de sesiones de los congresos. Así, en Argentina, el reglamento del Congreso establece que su período de sesiones ordinarias transcurre desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre de cada año, esto es, nueve meses⁹⁸; en Brasil, el órgano legislativo se reúne en dos periodos, el primero desde el 15 de febrero y hasta el 30 de junio y el segundo comienza el 1 de agosto y va hasta el 15 de diciembre, es decir, nueve meses.⁹⁹ En Perú existen dos períodos de sesiones, el primero de los cuales acontece del 27 de julio al 15 de diciembre y el segundo del 1 de

⁹⁵ Hernández Becerra, enero de 2002. Tomado de *Introducción a la Constitución de 1991*. Bogotá, Presidencia de la República, 1993.

⁹⁶ *Ibid.* Augusto Hernández Becerra afirma que la Constitución de 1936 y la de 1991 fijaron una duración del periodo de sesiones ordinarias del Congreso de 210 días, aunque para la Constitución de 1991 se pueden contabilizar 240 días calendario.

⁹⁷ Proyecto de Acto Legislativo 003 de 2014 Senado, por el cual se propuso modificar el artículo 138 de la Constitución Política. Autoría del senador Jimmy Chamorro Cruz.

⁹⁸ <https://www.diputados.gov.ar/sesiones/sesiones/sesiones.html>.

⁹⁹ <https://www2.camara.leg.br/espanol/the-brazilian-parliament>.

marzo al 15 de julio, lo que suma nueve meses. Igualmente, en Ecuador el período de sesiones ordinarias comienza el 5 de enero del año cuando se posesiona el Presidente de la República y sesiona en forma ordinaria y permanente, con dos recesos al año de un mes cada uno, para un total de diez meses. En Honduras la duración del periodo ordinario de sesiones es también de nueve meses y transcurre entre el 25 de enero y el 31 de octubre de cada año.

En México, que tenía uno de los periodos de sesiones más cortos de los países de la región, se adelantó una reforma constitucional en el año 2004, a efectos de fortalecer su Poder Legislativo, y se amplió el tiempo de duración del periodo ordinario de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, se agregaron el mes de febrero y las primeras dos semanas del mes de marzo al segundo periodo, lo que da como resultado seis meses y medio de trabajo legislativo, y siete meses cada seis años, pero aun así se considera que no es suficiente y que es genuina la idea de seguir aumentando los días que sesiona el Congreso de la Unión.

Comparativamente, al interior del ordenamiento institucional colombiano, la rama judicial tiene su denominado periodo de vacancia por un término de 22 días continuos por cada año de servicio, acorde a lo estipulado en el artículo 146 de la Ley 270 de 1996. A su turno, el Presidente de la República no tiene interrupción alguna en el ejercicio de sus funciones; al menos no a nivel normativo como las demás cabezas de las ramas del poder.

En ese sentido, y como también lo planteó el proyecto de Acto Legislativo 003 de 2014 Senado para reformar el artículo 138 de la Constitución Política y ampliar el periodo de sesiones ordinarias a diez meses, de autoría del entonces senador Jimmy Chamorro Cruz, esto puede contribuir a sintonizar al Congreso de la República con una opinión pública inconforme, facilitaría el examen más disciplinado de las iniciativas puestas a su consideración y favorecería la legitimidad institucional.

Como lo fundamental de la propuesta es adelantar dos meses el inicio de sesiones a comienzo de año, puesto que el tiempo de receso es excesivamente largo, el primer periodo de la legislatura se mantendría entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el segundo periodo iniciaría el 16 de enero y finalizaría el 20 de junio. Aunque hay quienes arguyen que se requiere ampliar el periodo de sesiones del Congreso en razón a que, por ejemplo, durante la legislatura 2018-2019 el 65% de los proyectos radicados



fueron archivados por términos y solo el 9% cumplió todos los trámites para su aprobación¹⁰⁰, realmente la razón de mayor peso es en general que el control político del Gobierno y la producción legislativa de calidad demandan mayor dedicación a tales funciones, en aras además de lograr el equilibrio de poderes y toda vez que el gobierno contemporáneo es en extremo complejo. Si el Congreso sesiona más tiempo, también habrá más iniciativas de reforma de origen parlamentario, gubernamental, judicial o de organismos de control.

Es necesario entonces enfatizar dicho aspecto porque más que cantidad de leyes aprobadas, uno de los problemas del Congreso, no solo de Colombia sino en general, es elevar la calidad de la producción legislativa y un instrumento para ello que presentamos también como propuesta es racionalizar la facultad de avalar o presentar proyectos de ley o de reforma constitucional por parte de los congresistas. Más número de leyes no garantiza mejores políticas públicas, en especial porque lo que ocurre es que existe inflación normativa.

Un argumento final en favor de la ampliación del periodo de sesiones es que la excepción se ha vuelto costumbre y, en la práctica, vía la citación a sesiones extraordinarias, el Congreso termina legislando durante más de ocho meses al año. Prueba de lo anterior es que, en el curso de las últimas doce legislaturas, se convocaron doce sesiones extraordinarias y en los últimos dos años se convocó a cuatro sesiones extraordinarias, que son las siguientes:

- » Decreto 1040 del 21 de junio de 2018, por el cual se modificó el Decreto 1033 de 2018 del 20 de junio de 2018, por el cual se convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias del 21 de junio hasta el 3 de julio de 2018 para tramitar quince proyectos de ley que se consideraban prioritarios para el país.
- » Decreto 2289 del 13 de diciembre de 2018, por el cual se convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias para los días 17 a 19 de diciembre de 2018, para el trámite legislativo de tres proyectos de ley y una sesión de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

¹⁰⁰ Cifras de Congreso Visible.

- » Decreto 077 del 30 de enero de 2019, por el cual se convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias del 5 de febrero al 15 de marzo de 2019, para el trámite legislativo del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- » Decreto 2292 del 18 de diciembre de 2019, por el cual se prorrogó el Decreto 2272 del 16 de diciembre del 2019, por el cual se convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias del 17 de diciembre hasta el 20 de diciembre de 2019, para tramitar cinco proyectos de ley que se consideraban prioritarios para el país, la aprobación de los ascensos militares y policiales conferidos por el Gobierno nacional y la sesión de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Racionalizar los proyectos de iniciativa parlamentaria

Una ampliación de los periodos de sesiones del Congreso de la República por sí sola no remedia el problema de la avalancha de iniciativas de reforma que legislatura tras legislatura debe estudiar el Poder Legislativo y mucho menos el problema de la pertinencia y calidad de las mismas.

Una de las razones es que, como lo señalamos, si el Congreso sesiona más tiempo, también habrá más iniciativas de reforma de origen parlamentario, gubernamental, judicial o de organismos de control. Pero en especial porque, si bien es indiscutible la preminencia, en ocasiones un peso exagerado del Poder Ejecutivo respecto del origen de las reformas que se aprueban en el Congreso o llamado el indicador “éxito legislativo”, es habitual que los parlamentarios presenten una gran cantidad de proyectos de ley, muchos de los cuales son para “agradar a votantes o grupos de interés”, para hacerse visibles ante sus electores, y tienen una baja probabilidad de ser aprobados.

Aunque no todos los poderes legislativos latinoamericanos se limitan a enmendar o modificar la legislación que proponen los presidentes, es evidente, en todo caso que, a diferencia de los presidentes, no evalúan la posibilidad de que sus leyes sean aprobadas antes de iniciarlas, sino que las presentan independientemente de si cuentan con el apoyo necesario para su sanción o con la capacidad suficiente para situarlas en la agenda legislativa¹⁰¹.

¹⁰¹ García Montero, 2007.



Es por ello que una de las reformas que debe abocar el Congreso es la racionalización de los proyectos de ley y de reforma constitucional que pueden presentar o avalar los parlamentarios. En la actualidad, y conforme al artículo 375 de la Constitución nacional, diez miembros del Congreso pueden presentar proyectos de acto legislativo y de acuerdo al artículo 154 de la misma, “las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros”.

La consecuencia es que un solo parlamentario puede presentar proyectos de ley y el resultado es que en el Congreso se radica una avalancha de centenares de iniciativas con discutibles pertinencia y calidad en su evaluación previa de viabilidad técnica, sin análisis de mérito o evaluación de cumplimiento del objetivo definido en la política pública, sin trascendencia o consenso político mínimo que permita que tengan al menos un primer debate, lo que desgasta la labor de los congresistas y arroja un lamentable derroche de esfuerzos y recursos.

Ejemplo de lo anterior es la radicación de proyectos, sobre todo de ley, tan singulares que parecen broma, como lo registró el periódico *El Tiempo*¹⁰². Dentro de estas, cabe mencionar la iniciativa de unificar la forma de cantar el himno nacional, la cual fue presentada en 2008 por el entonces senador de Convergencia Ciudadana, Óscar Reyes; la que propuso eliminar el requisito de visa para viajar al exterior, presentada por el senador Edgar Espíndola en 2011, como si fuera esa una exigencia unilateral de un país. El mismo senador Espíndola presentó en 2012 un proyecto de ley con el cual pretendía que los estudiantes no tuvieran más tareas para la casa y también otro muy polémico que consistía en penalizar con 20 salarios mínimos a las personas que fueran infieles. De igual forma, en 2013, el entonces presidente de la Cámara de Representantes, Augusto Posada, presentó un proyecto de ley que buscaba prohibir hacer parodias.

Adicional a la enorme complejidad de los asuntos de gobierno y del Estado moderno, lo cual de por sí recarga la labor legislativa, la inflación de iniciativas parlamentarias dificulta también la labor de las unidades de trabajo legislativo, pues las hace insuficientes para el examen serio de las iniciativas legales y constitucionales.

Ahora bien, si los proyectos de ley requieren, cuando menos, de una mayoría relativa para su aprobación, la propuesta es que los proyectos tengan

¹⁰² Periódico *El Tiempo*, edición del 22 de febrero de 2020, disponible en <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/proyectos-de-ley-absurdos-presentados-ante-el-congreso-464778>.

un umbral de al menos diez respaldos parlamentarios y que no sea posible que un parlamentario avale más de cuatro proyectos de ley en una legislatura. Asimismo, se propone elevar el umbral para la presentación de reformas constitucionales a veinte legisladores de ambas cámaras.

La significativa reducción del número de proyectos de ley y de reforma constitucional de iniciativa congresional impactaría muy positivamente la labor y el desempeño del Congreso no solo porque ahorraría importantes esfuerzos y recursos, sino porque permitiría elevar la calidad de las iniciativas de reforma y reorientar el tiempo, los recursos de las UTL y los esfuerzos de los parlamentarios en proyectos de trascendencia y con el debido análisis de mérito.

Comisiones legislativas de investigación

Las comisiones parlamentarias de investigación constituyen uno de los medios más formales y eficaces de control de los congresos sobre la política de los gobiernos, y complementan otros mecanismos de control político como la comparecencia o las citaciones, la moción de censura, los debates de control político, las audiencias públicas. Son comisiones *ad hoc* creadas para examinar y esclarecer determinados hechos que revisiten singular gravedad, en ocasiones entrañan escándalo y perturbación y, por ende, son de delicado manejo¹⁰³.

Al estar orientadas hacia la responsabilidad política, que es en esencia la naturaleza del control parlamentario, se diferencian con nitidez de otras responsabilidades que pueden revestir la obligación ministerial, tales como la penal, la civil o la administrativa, de tal modo que no pueden aspirar a establecer la verdad judicial, sino únicamente a emitir una opinión que siempre será subjetiva y discutible por muy fundada que se la presente. La eficacia del control parlamentario, en esencia, y del cual forman parte las comisiones de investigación, no reside primordialmente en derribar al Gobierno, sino en someterlo a la crítica y al debate con publicidad que tiene lugar en la Cámara, por lo que la información es vital y las sesiones deberían ser públicas en su mayoría para dotarlas de eficacia política y de transparencia ante el ciudadano.

Habida cuenta de la escasa tradición de colaboración entre los poderes en América Latina, las comisiones de investigación pueden alcanzar

¹⁰³ Gil y Gil, 2000.



dimensiones negativas y caer en la pugna de poderes y la obstrucción, y aunque también corren el riesgo de convertirse en instrumentos de la mayoría parlamentaria, aptas solo para congelar y demorar la solución de los problemas¹⁰⁴, en la región han sido introducidas en Chile, en 2005; en Panamá, en 1983; Paraguay, en 1992; y República Dominicana, en 2010¹⁰⁵.

Dado que el funcionamiento real de las comisiones de investigación depende de los poderes que les sean reconocidos, se propone la aprobación de su conformación mediante una reforma constitucional o a la Ley 5 de 1992 (Orgánica del Congreso) para que el 35% de los apoyos de la plenaria de la respectiva Cámara la apruebe, en el entendido que su constitución no es potestad de una minoría parlamentaria, sino que debe ser aprobada por el pleno de la Cámara y al arbitrio de la mayoría. Las resoluciones que las crean deben establecer la duración de cada comisión, que no puede exceder los seis meses, y su mandato estará restringido a los asuntos especificados en las condiciones de la resolución respectiva.

No se trata de establecer un requisito muy bajo que permita la creación permanente de comisiones de investigación que entorpezcan el trabajo congresional, ni tan elevado que imposibilite su aprobación. Aunque se entiende que finalmente se crearán cuantas comisiones toleren el sistema, la coyuntura política y de gobernabilidad y el calibre del tema o los temas propuestos, se reconoce en todo caso que su viabilidad también depende de la presión exógena a través de la opinión pública, los medios o los académicos.

Dada la lamentable experiencia de comisiones parlamentarias de investigación, por ejemplo, en España, donde tuvo que ser tipificado como delito la negativa a comparecer en ellas¹⁰⁶, se propone adoptar igual imperativo para las comisiones en Colombia, lo mismo que la obligación de los órganos judiciales, de control y administrativos de prestar auxilio judicial y administrativo como prescribe la Ley Fundamental alemana de 1949.

En ese sentido, se propone que tanto el Senado como la Cámara, o ambas cámaras conjuntamente, como en el caso de España¹⁰⁷, puedan nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, aunque sus conclusiones no tengan que ser vinculantes para los

¹⁰⁴ Alcántara Sáez y Sánchez López, 2001.

¹⁰⁵ Miranda Olivares, 2015.

¹⁰⁶ García Roca, 2017.

¹⁰⁷ Yamamoto, 2007.

tribunales y los órganos judiciales, ni deban afectar las decisiones judiciales. No obstante, también se propone que al término de sus deliberaciones, cada comisión parlamentaria de investigación rinda un informe, en un periodo no mayor de 20 días, que será remitido a los organismos judiciales y de control competentes para sus correspondientes investigaciones si proceden, tiempo después del cual dejará de funcionar.

Unidades de asesoría de bancada

La asesoría que reciben o están próximos a recibir los congresistas está soportada en tres pilares, dos de los cuales son aún muy incipientes. El primer pilar y el de mayor arraigo son las unidades de trabajo legislativo (UTL), creadas mediante el Acto Legislativo 1 de 1968, que se concibieron como una prerrogativa de apoyo al trabajo legislativo exclusivamente a cargo del congresista¹⁰⁸.

Posteriormente, fueron normadas por el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995, que señaló que cada congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una unidad de trabajo a su servicio, integrada por no más de diez empleados y/o contratistas.

Si bien ha habido controversias y vacíos de interpretación de la norma en comentario respecto a la sede donde deben desempeñar su labor los funcionarios de las UTL, e incluso hizo trámite hace poco en el Congreso un proyecto de ley en el sentido de que “podrán realizar sus funciones en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera”¹⁰⁹, consideramos que es un tema que, por lógica, iría a ser superado con prontitud en los términos referidos por el proyecto de ley.

Las razones principales son que las UTL tienen una naturaleza de acompañamiento personal y la práctica parlamentaria comparada demuestra que es una asesoría en la que prevalece la confianza personal y la mediación política y, por ende, es el parlamentario el que en general mejor define la sede de la labor que desarrollan sus funcionarios.

Posteriormente, como segundo pilar, y en virtud de la Ley 1147 de 2007, se crearon la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica y Legislativa

¹⁰⁸ Ortiz Méndez, 2017.

¹⁰⁹ Congreso de la República de Colombia, 19 de junio de 2020.



(UATL) y la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana (UAC), así como recientemente, como tercer pilar, se aprobó y sancionó la Ley 1985 del 30 de julio de 2019, que crea la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República como mecanismo de apoyo técnico al proceso de análisis presupuestal e impacto fiscal.

No obstante, la asesoría que se ha perfilado en el Congreso tiene algunas debilidades. En lo que corresponde a la UATL, habría que señalar que tiene asiento en la Cámara de Representantes, razón por la cual su ámbito de asesoría no alcanza al Senado. En segundo lugar, y si bien funciona, tiene un cuerpo de asesores demasiado pequeño, circunstancia que la deja no solo en la imposibilidad de asistir de manera suficiente a los representantes a la Cámara, sino de especializar a su personal.

En tercer lugar, brindar una “asesoría neutral” tiene la desventaja de que no propicia cercanía y, en consecuencia, confianza entre los asesores y los parlamentarios y además diluye la asesoría técnica entre comisiones constitucionales y congresistas, como si fuera un bien público, lo que dificulta su entera especialización, no promueve la competencia o debida emulación en información y procesamiento de información entre bancadas parlamentarias. Prueba de ello es que las comisiones constitucionales invierten anualmente un presupuesto importante en el suministro de asesores contratistas que tampoco tienen una significativa especialización.

En el caso de la reciente creación de la OATP, aunque es un órgano de asesoría neutral, es también parte de lo que se conoce en el mundo como instituciones fiscales independientes, esto es, no partidistas, consultivas, que sirven a todos los miembros del Legislativo sin importar su partido, por lo que tienen como propósito fortalecer técnicamente al Legislativo para otorgarle información veraz y técnica sobre los temas fiscales, y en ese sentido deben tener un diseño institucional neutral.

El hecho de que se hubiera incluido en la Ley la participación de la academia en la escogencia del director y de unos requisitos técnicos elevados puede dar alguna tranquilidad en el sentido de que la OATP puede seguramente cumplir su cometido. Sin embargo, hay que esperar que sea en efecto técnica, especializada y que no vaya a ser permeada por intereses ajenos a los institucionales del Congreso y mucho menos del Ejecutivo, aunque, en todo caso, esta será una asesoría exclusiva en asuntos presupuestales y fiscales.

Para todos los demás temas, la propuesta del presente estudio consiste en rediseñar una pequeña parte de la asesoría personal de las UTL y la asesoría neutral muy incipiente de la UATL, así como de la existente en las comisiones constitucionales permanentes, hacia la conformación de un tercer tipo de asesoría, que es política sin ser personal, pero su carácter de colectiva baja el riesgo de captura por las necesidades de un congresista en específico y favorece la profesionalización. Se trata de una asesoría controlada colectivamente por cada bancada o comité parlamentario, para lo cual sería necesario reformas a la Ley 5 de 1992¹¹⁰.

Este esquema tiene la ventaja de una mayor cercanía entre asesores y parlamentarios, pues construye lealtades alrededor de la afinidad partidista. La asesoría legislativa para ser efectiva siempre debe involucrar cierta comunidad de principios y una visión común de cómo abordar las temáticas que se discuten, a diferencia de lo que sucede con la neutral de la UATL.

Dicho tipo de asesoría puede propulsar la competencia, la emulación entre bancadas partidistas por la información técnica y de valía con un equipo que, además, tenga afinidad partidista, lo que potenciaría el rol legislativo de cada una de las colectividades. Es una asesoría que genera sinergias, especialización y, por ende, facilita la reducción de la asimetría de información que existe en favor de los grupos de presión y, principalmente, del Poder Ejecutivo.

En aras de que la propuesta tenga mayor viabilidad, de fortalecer el régimen de bancadas, de conformidad con la Ley 974 de 2005, del sacrificio que deben hacer todas las partes y toda vez que no debe representar una erogación fiscal significativa, se propone reducir una décima parte de los salarios mínimos asignados a las UTL de cada congresista para constituir un fondo común que contribuya a financiar las unidades de asesoría de bancada. Otra parte de los recursos provendría de aquellos actualmente dirigidos a la asesoría de las comisiones constitucionales permanentes, esto es, recursos del propio Congreso, y los adicionales requeridos del Presupuesto General de la Nación.

Llama la atención que el Congreso de la República apruebe reformas constitucionales expeditas, que terminan por aumentar en miles de cargos la planta de personal de entidades como la Contraloría General de la

¹¹⁰ Valdés Prieto y Soto Velasco, 2014.



República, que en algunos otros países ejercen funciones adscritas al Poder Legislativo, y no opte por elevar sus propias capacidades. En países como Estados Unidos, los congresistas tienen, además de una robusta asesoría neutral, una asesoría personal que llega a 14 miembros en promedio en el caso de los representantes a la Cámara, y a 34 en el caso de los senadores, quienes adicionalmente pueden elegir cómo distribuir el personal entre su oficina de Washington y las oficinas de sus distritos electorales¹¹¹.

El modelo de asesoría de bancada que se propone debe ser complementado con medidas específicas de garantía de transparencia y de control de conflictos de interés para asesores legislativos, que incluyan un régimen de incompatibilidades antes, durante, y después de ejercer la función, en especial para quienes tengan dedicación a tiempo parcial y, por lo tanto, queden en condiciones de realizar actividades de asesorías, consultoría o *lobby*.

La propuesta de robustecimiento de la asesoría congresional con una fórmula en la que se combina la asesoría personal y la neutral es, además, el perfilamiento de lo que debe ser el complemento de todas las propuestas o victoria de largo plazo y que es la reforma política, entendida exclusivamente como una enmienda de los elementos del sistema electoral que afectan la conducta de los congresistas y los partidos políticos. Una reforma política que no estimule la actuación puramente personalista de los congresistas, en cuyo caso la asesoría de bancada no lograría el despliegue de todas sus ventajas en el largo plazo, y tampoco una que intente forjar una férrea disciplina partidista, que, además de ser extraña y se diría imposible en la tradición política colombiana, se convertiría en una camisa de fuerza para la actuación creativa y de algún conveniente margen de libertad del congresista.

Es definitivamente la reforma política un paso fundamental en el proceso de modernización del Congreso en tanto que la falta de disciplina, de cohesión de los partidos, y en últimas los pusilánimes resultados de la Ley 974 de 2005 o para la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas, obedecen a que la tendencia a la actuación individual y fragmentaria de los congresistas está estimulada por el diseño constitucional. Esa es la razón de fondo de la falta de efectividad de la Ley de Bancadas, que al ser un tema originado en la Constitución no puede ser corregido a través de una ley.

¹¹¹ <https://web.archive.org/web/20150617104805/https://legacy.c-span.org/questions/weekly35.asp>.

Reforma política

Es necesario y conveniente entender que la modernización del Poder Legislativo es una cuestión que desborda los aspectos operativos o institucionales propios de la rama y se mezcla con o está también condicionado por la funcionalidad de todo el sistema político. En el caso colombiano, de fondo, buena parte del problema del sistema político descansa en un agudo faccionalismo y personalismo¹¹². Cada parlamentario ‘es dueño de su propia curul’, lo que aunado al declive de “las jefaturas naturales” de los partidos a finales de la década de los años sesenta del siglo anterior, a la dilución de acuerdos institucionales y a la pérdida de efectividad de acuerdos políticos, llevó al extravío de los factores que daban relativa cohesión a los partidos y agravó la crisis de representación en la democracia colombiana¹¹³.

Como desde los años setenta había hecho carrera la idea de sustituir el bipartidismo, eso no solo pudo producir que la Constituyente de 1991 actuara como enemiga del Congreso¹¹⁴, sino que materializara una reforma política perniciosa que agudizó la fragmentación partidista a finales de los noventa, cuando el país llegó a contar con un poco más de 80 partidos y movimientos políticos legalmente reconocidos.

Si bien en junio de 2003, durante el gobierno de Álvaro Uribe, se aprobó la primera reforma política después de la Constitución de 1991 –la cual obligó a cierto aglutinamiento de los partidos, en virtud de la lista única, de la fórmula de conversión de votos en escaños D’Hondt y de la fijación de un umbral del 2% de los votos válidos obtenidos en la elección de Cámara o Senado para el reconocimiento de la personería jurídica–, la reforma fracasó en el propósito de fortalecer a las colectividades partidistas, pues simultáneamente se aprobó del voto preferente. Una concesión hecha a las facciones partidistas y a los intereses parlamentarios para sacarla adelante, pero que implicó borrar con el codo lo hecho con la mano. Habrá quien arguya que no es cierto y que el objetivo se logró porque se redujo la cifra astronómica de más de 80 a solo 16 partidos en la actualidad. En principio, eso es verdad, pero en virtud del voto

¹¹² Wilson, 1979. Véase también a Dix, marzo de 1988.

¹¹³ González, 2014.

¹¹⁴ Referencia del expresidente de la Asamblea Nacional Constituyente y senador Horacio Serpa Uribe, en la Comisión Primera del Senado de la República, relatada a John Mario González por el secretario de la Comisión Primera, Guillermo Giraldo.



preferente, la realidad es que dentro de cada partido hay tantos subpartidos como parlamentarios tiene.

En ese orden de ideas, el efecto neto fue un agravamiento de la debilidad y cohesión de los partidos, del funcionamiento del Congreso, del incremento del poder de veto o negativo del Congreso vía la dispersión de las fuerzas parlamentarias, de los problemas de gobernabilidad y de afectación en la relación Ejecutivo-Legislativo. Se terminó por afectar la posibilidad del Presidente y el Ejecutivo para construir una mayoría sólida en el Congreso que dé certidumbre a la aprobación de sus iniciativas, porque incrementa el poder obstruccionista o la capacidad de chantaje del Congreso¹¹⁵. Un escenario en el que hay dificultades para aprobar incluso la legislación que goza de buen recibo en un Congreso que se ve autolimitado en su capacidad técnica y de articulación política para su mejor desempeño¹¹⁶.

Lo primero que debe tenerse claro, en consecuencia, es que la modernización y el mejor desempeño del Congreso pasan obligatoriamente por el cedazo de aprobar una reforma política o electoral en sentido restrictivo, que tanto se desconoce o desdeña en Colombia; es decir, la combinación del tamaño de las circunscripciones electorales, el umbral, la organización de la lista y la fórmula de conversión de votos en escaños.

Ello significa que la reforma ineludiblemente es de rango constitucional y que cualquier cambio que se haga en el ámbito legal será inane. Esa es la razón de por qué el régimen de bancadas o el Estatuto de la Oposición fracasarán en el propósito de forjar el cometido que les dio vida legal, porque los incentivos gruesos de la conducta de los partidos en general, y en particular en el Congreso, están predeterminados en la Constitución y no son de orden legal. Adicionalmente, también es fundamental tener presente que no es posible modificar, a través de la expedición de normas, muchos o buena parte de los 'vicios' de la política que distorsionan el trabajo del Congreso. Las normas pueden, y de hecho producen estímulos, encauzan conductas, pero tienen sus límites y no pueden variar aspectos sustantivos de la cultura política en el corto plazo. Una visión así lo que produce es fetichismo normativo.

Ahora bien, en Colombia se han intentado innumerables reformas políticas desde 1995, cuando en el gobierno de Ernesto Samper se propuso la

¹¹⁵ Archer y Chernick, 1989.

¹¹⁶ González, 2014.

primera después de la Constitución de 1991. En general, sin embargo, han partido de diagnósticos errados sobre el origen de la falta de cohesión y disciplina de los partidos políticos, como la aludida de 2003, y, en consecuencia, de cuáles son los mecanismos para estimular actuaciones partidistas más concertadas y coherentes en el Congreso que contribuyan no solo a la gobernabilidad y a producir mejores resultados en el desempeño legislativo, sino también a mejorar la percepción de la opinión pública de los partidos y el Congreso.

La premisa debe ser que sin partidos sólidos tampoco se podrá encontrar una solución perdurable al problema del adecuado funcionamiento del Congreso, a la resolución de su debilidad, del funcionamiento de las bancadas y su deber de control político.

La reforma constitucional debe estar, por ende, ineludiblemente orientada a combinar los elementos del sistema electoral de tal forma que reduzca o desincentive la fragmentación partidista, despersonalice en grado importante la elección de los congresistas y les otorgue mayor peso a los partidos políticos, para alentar mayor cohesión, disciplina de los partidos y actuación de bancadas, sin, en todo caso, ir al extremo contrario de crear un hiperpartidismo, una disciplina sofocante, pues no solo es ajena a la cultura política colombiana, como lo hemos notado, sino que terminaría por ahogar el margen de apreciación individual y el debate legislativo¹¹⁷.

Como se trata de una reforma política que tenga un efecto positivo en la dinámica congresional, aumente las posibilidades de consenso y robustezca la actuación en bancadas de los partidos, ha de ser una iniciativa que goce de realismo político y apunte hacia un cambio incremental, con modificaciones sustanciales, pero las mínimas posibles. No puede ser una mera elucubración teórica.

La razón de insistir en algo que pudiera parecer obvio es que dicha reforma política requiere de un enorme músculo político del gobierno de turno para poder impulsarla porque se trata, en últimas, de un pulso entre viejas reglas y costumbres de definición del poder político por otras nuevas. El desgaste de contenido del proyecto debe entonces ser el mínimo, de la menor complejidad posible, para que permita ser impulsado y no se patine durante el trámite congresional en una discusión de párrafos e incisos.

¹¹⁷ Chávez Hernández, 2016. Véase también, Gray, diciembre de 2018.



En esa tesitura, el contenido específico del proyecto de acto legislativo puede tener varias posibilidades de combinación, pero siempre girando en torno a unos elementos axiales:

1

Es fundamental suprimir el voto preferente y adoptar la llamada lista bloqueada o la que en Colombia se define como lista cerrada, pues fue aquel el que anuló los efectos positivos que hubieran tenido el umbral del 2%, la lista única y el cambio de fórmula electoral a cifra repartidora aprobada en la reforma política del año 2003.

2

Al eliminarse el voto preferente, no sería necesario aumentar el umbral del 3% para la obtención de curules y de la personería jurídica e incluso podría reducirse al 2% en el marco de las negociaciones en el Congreso con las diferentes fuerzas políticas. Recuérdese que la reforma política del año 2009 elevó el umbral del 2% al 3%.

3

La otra alteración más notoria, después de la supresión del voto preferente, es la modificación del tamaño de la actual circunscripción nacional única para el Senado hacia dos formulaciones. Una circunscripción departamental para Senado en la que cada una de las entidades territoriales elija a un senador, es decir, elegir por esa vía una tercera parte de la Cámara Alta, y una circunscripción nacional complementaria en la que se elegirían dos terceras partes de los senadores, asignada según la votación de cada uno de los partidos a nivel nacional. Es indispensable mantener la circunscripción nacional porque es el vehículo para que nuevas organizaciones o minorías políticas que no tienen suficiente fuerza en una sola circunscripción para acceder al Senado puedan hacerlo vía el agregado de los votos nacionales.

4

La fórmula de conversión de votos en escaños D'Hondt o cifra repartidora, aprobada en la reforma política del año 2003, debe proseguir igual, toda vez que constituyó un avance respecto a la fórmula previa del cociente residuo. Ambas se inscriben en lo que se denomina fórmulas proporcionales, pero el cociente residuo es proporcional puro, esto es, que tiende a reflejar casi con exactitud el número de votos en escaños sin involucrar ningún elemento de agregación partidista, lo que desincentiva el otro elemento fundamental del sistema político cual es la gobernabilidad.

5

La organización de la lista debe continuar siendo única, pues de alguna manera fue un avance de la reforma constitucional del año 2003. Es el elemento adicional que refuerza los estímulos para que el partido pueda tener más injerencia en la determinación del orden y los integrantes de la lista de candidatos a los diferentes cargos de elección popular, de modo que se configure desde el momento de la confección de la lista una mayor cohesión y futura disciplina del partido en la toma de decisiones legislativas, y posibilite que sus jerarquías tengan un mayor grado de autoridad y control sobre la colectividad. No se trata de desconocer las pugnas políticas tradicionales, las tendencias, los regionalismos, los intereses políticos. Se trata de ingredientes que son parte del juego y de la confrontación política, que siempre van a estar presentes, pero que no hay que dejar al azar, sino orientar a efectos de lograr mayor cohesión y disciplina partidista y parlamentaria.

Hay que forjar la oportunidad histórica no solo de fortalecer los partidos políticos, en cuanto a la institucionalidad que los define, sino de hacer una verdadera corrección a la fragmentación de los mismos que adquirió patente de curso con la Constitución de 1991 y que estuvo aupada por las ideas de la antipolítica y el antipartidismo. Sería la enmienda a una de las mayores fuentes de ingobernabilidad y desequilibrio de poderes y de disfuncionalidad del Congreso de la República.

Análisis de resultados

En términos generales, es posible identificar un primer escenario en el que los principales problemas de los órganos legislativos latinoamericanos se relacionaban con su papel en la división de poderes, específicamente en su posición respecto al Ejecutivo. Tal como lo señaló la Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana, se hizo especial énfasis en tratar de equilibrar el rol del Congreso con el del Presidente, proponiendo fortalecer la función de control político del primero hacia el segundo.

Un segundo escenario llevó a concebir que no se trataba de una crisis primordialmente de poder, aunque sí en parte un desplazamiento de facultades, pero principalmente agudo problema de gobernabilidad institucional y eficiencia y, como consecuencia, de problemas relacionados con los procedimientos y métodos legislativos. Lo anterior se fue acompañando de una mayor aceptación, aunque con recelo, de la pérdida de legitimidad del Congreso por parte de la ciudadanía, para lo cual era absolutamente necesario resolver de tajo su problemas funcionales y operativos¹¹⁸.

Así las cosas, y con el ánimo de revisar los resultados alcanzados en el país en materia de modernización de su órgano legislativo, desde el punto de

¹¹⁸ UPD/OEA e IIDH/CAPEL, 1999.



vista político, las reformas han versado principalmente sobre la conformación e integración del Congreso y sus elementos más recurrentes han sido el umbral, las circunscripciones electorales y la distribución de curules. Los demás cambios no han alterado de fondo la estructura y esencia del órgano legislativo previsto en la Constitución de 1991. En resumen, estos otros ajustes, desde el punto de vista constitucional, se han referido a los siguientes aspectos fundamentales:

- » Complementación del procedimiento de conciliación de proyectos normativos en ambas cámaras (artículo 161 de la Constitución de 1991, modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2003).
- » Desarrollo del Estatuto de la Oposición y consagración de derechos y prerrogativas para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno (artículo 112 de la Constitución de 1991, modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2003 y desarrollado mediante la Ley 1909 de 2008).
- » Actuación en bancadas por parte de los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano (artículo 168 de la Constitución de 1991, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2003 y desarrollado mediante la Ley 974 de 2005).
- » Ampliación a las facultades de control político tanto del Senado como de la Cámara de Representantes (numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución de 1991, modificados por los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 1 de 2007).
- » Complementación del proceso penal contra los congresistas (artículo 186 de la Constitución de 1991, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2008).
- » Voto nominal y público de senadores y representantes (artículo 133 de la Constitución de 1991, modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009).

- » Constitucionalización del ejercicio del cabildeo, pese a lo cual no ha sido regulado formalmente por ley (artículo 144 de la Constitución de 1991, modificado por el artículo 7 del Acto Legislativo 1 de 2009).

En cuanto a los aspectos institucionales, estos involucran esferas organizacionales (desde la estructura y los procesos y procedimientos internos, hasta la tecnificación de los legisladores y sus equipos), herramientas tecnológicas e informativas, así como comunicacionales y de relacionamiento con el exterior, entre otros. Usualmente estos elementos, en los países de la región y claramente en Colombia, han sido desarrollados en el marco de acuerdos de cooperación con la academia y organismos y/o agencias internacionales. A partir de dichas ayudas se crearon comisiones al interior de los congresos, como es el caso de la Comisión Especial de Modernización colombiana con la Ley 1147 de 2007.

A lo largo de este documento, se han expuesto los aspectos políticos e institucionales de las reformas adelantadas al Congreso en Colombia en su historia reciente, así como una serie de propuestas de la más diversa índole, bajo el presupuesto de que aún es necesario un arduo camino para el mejoramiento de la eficiencia y legitimidad del órgano legislativo nacional.

Pero, ¿por qué ha sido tan difícil este trasegar? Para dar una respuesta se deben considerar, entre otros factores, tanto la progresividad que implica este tipo cambios, como la dinámica propia de la rama legislativa. Si bien el Congreso colombiano, al igual que muchos en el mundo, ya dio inicio a importantes procesos de modernización desde hace algún tiempo, estos deben continuarse en aras de incrementar tanto su eficiencia como su legitimidad.

En todo caso, se pueden destacar las siguientes explicaciones de por qué no se han dado los cambios de la forma esperada:



Los procesos de modernización no tienen una continuidad permanente, aún a pesar de la creación de áreas encargadas de dicha función. Incluso si éste no fuere el caso, las actividades no son del todo visibles y no generan el impacto necesario.



Los procesos de modernización han versado principalmente sobre asuntos institucionales de carácter organizacional y administrativo como los expuestos previamente, sobre los cuales no hay mayor difusión o información disponible.



Los procesos de modernización constitucionales, si bien tienen importantes avances como la prohibición de la doble militancia y el régimen de bancadas, no han arrojado los resultados deseados y deben reforzarse como se demostró en el apartado de propuestas de este documento.



Prospectiva

Este estudio permite concluir, hasta el momento, que el Congreso colombiano se encuentra en un proceso de modernización permanente que involucra elementos tanto políticos como institucionales. Los primeros se han ejecutado principalmente por vía de reformas políticas (constitucionales) que han modificado ciertas reglas del sistema electoral, como la consagración de la fórmula D'Hondt y del 3% para el umbral electoral. De igual manera, se cuenta con importantes avances en materia de doble militancia, régimen de bancadas y Estatuto de la Oposición.

En cuanto a los aspectos institucionales, vale destacar la creación de la Comisión de Modernización al interior de la estructura del parlamento colombiano en el año 2007, junto con la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa (UATL) y la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana (UAC). Esta tendencia se ha visto recientemente reforzada, con la creación la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) en 2019.

En todo caso, y como se ha insistido, es necesario continuar con los esfuerzos encaminados a contar con un Congreso eficiente, ágil, comunicativo, receptivo, transparente y que dé respuesta a las principales demandas de la sociedad colombiana. Para tal propósito, en este documento se propusieron las siguientes iniciativas: a) ampliación del período de sesiones; b) racionalizar los proyectos de iniciativa parlamentaria; c)



comisiones legislativas de investigación; d) asesoría de bancadas; y e) reforma política.

Las propuestas a, b y e requerirían reformas constitucionales, mientras que la consignada en el literal c necesitaría una reforma constitucional o una ley orgánica y la d implicaría una ley orgánica. Esto demuestra que recae en el propio órgano legislativo la facultad de “autorreformarse”, labor que, como se demostró en este documento, ha avanzado lentamente, pero de forma ininterrumpida.

Se espera entonces que el debate continúe de manera propositiva y gradual, pero sin interrupción. Según se ha señalado, no existe una postura única o verdadera que garantice un modelo perfecto. Sin embargo, se espera llegar a un consenso que se vea reflejado en una mayor eficiencia del órgano legislativo nacional, que redunde en decisiones de impacto y en un incremento en sus niveles de aceptación y legitimidad.



Bibliografía

- AA.VV. (2014). *Modernizar el Congreso para fortalecer la democracia*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).
- Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (2013). ¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alcántara Sáez, M. y Sánchez López, F. (2001). Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina. Un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos*, 112, 53-76.
- Alcántara Sáez, M., Sánchez López, F. y García Montero, M. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Arango Restrepo, A. C. (2019). Mutaciones del presidencialismo: la transformación del poder presidencial en Colombia (1974- 2010). *Estudios Constitucionales*, 17(2), 91-120.



- Archer, R. P. y Chernick, M. (1989). El presidente frente a las instituciones nacionales. En P. Vásquez de Urrutia (comp.), *La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta* (pp. 31-80). Bogotá: CEREC, Ediciones Uniandes.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#138.
- Atienza, M. (2019). Siete tesis sobre el activismo judicial. *Ámbito Jurídico*. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/siete-tesis-sobre-el-activismo-judicial>.
- Batlle, M. y Puyana, J. R. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Polítai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 73-88.
- Botero, C. (Abril de 1980). La reforma constitucional de 1979. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 83-103. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2615>.
- Cámara de Diputados de Chile. (6 de septiembre de 1997). *Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana*. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/25453/1/98242_v1.pdf&origen=BDigital.
- Cámara de Diputados de México y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (Junio de 2004). *Cuadro comparativo internacional sobre los centros de información y análisis parlamentarios*.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL. (1996). Desarrollo legislativo y reforma política en América Latina. *Cuadernos de Capel*, 42. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Chamorro Cruz, J. (2014). *Proyecto de Acto Legislativo 003 de 2014 Senado, por el cual se propuso modificar el artículo 138 de la Constitución Política*.
- Chávez Hernández, E. (2016). *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Cheibub Figueiredo, A. y Limongi, F. (2000). Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1, 73-94.
- Congreso de la República de Colombia. (17 de junio de 1992). *Ley 5 de 1992*. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/ley-5-de-1992>.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1147 de 2007, por la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las unidades coordinadoras de asistencia técnica legislativa y atención ciudadana del Congreso de la República*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26310>.
- Congreso de la República de Colombia. (2017). *Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa*. Disponible en: https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-06/la_unidad.pdf.
- Congreso de la República de Colombia. (9 de julio de 2018). *Ley 1909 de 2018*. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1909_2018.html.
- Congreso de la República de Colombia. (11 de septiembre de 2018). *Gaceta del Congreso No. 664*. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1985 del 30 de julio de 2019, que crea la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201985%20DEL%2030%20DE%20JULIO%20DE%202019.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia. (2020). *Gaceta del Congreso No. 347*. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>.
- Congreso de la República de Colombia. (19 de junio de 2020). *Gaceta del Congreso No. 397*. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>.
- Consejo de Estado, Sección Quinta. (7 de septiembre de 2015). *Sentencia 11001-03-28-000-2014-00023-00*.



Consejo de Estado. (7 de febrero de 2019). *Sentencia 11001-03-15-000-2017-01543-00(AC)*.

Consejo de Modernización de la Labor Legislativa. (Diciembre de 2015). *Informe del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/boletinlegislativo/static/Informe%20Consejo%20de%20Modernizacion.pdf>.

Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.

Corte Constitucional de Colombia. (2007). *Sentencia C-036 de 2007*. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-036-07.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-490 de 2011*. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-490-11.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia C-084 de 2018*. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-084-18.htm>.

Corvalán, J. G. (2015). Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(1), 225-256.

Dávila Ladrón de Guevara, A. (2002). *Democracia pactada: el Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Directorio Legislativo y ParlAmericas. (Abril de 2020). *COVID-19: el desafío de adaptar y fortalecer el rol de los congresos. Un análisis desde la perspectiva de Parlamento Abierto*.

Dix, R. H. (Marzo de 1988). *Colombia Social Change and Party System Stability*. Universidad Rice.

Encuesta de la empresa de consultoría YanHaas. (19 de junio de 2020).

Encuesta Gallup Colombia Ltda. (16 a 26 de febrero de 2018).

Encuesta Gallup Poll, La República. (8 de septiembre de 2017).

Encuesta Gallup, El Nuevo Siglo. (23 de diciembre de 2015).

Gabriel Tonelli, P. (2014). Modernización legislativa. En J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. García Pérez, *La reforma de las administraciones públicas* (pp. 557-574). España: Grupo de Investigación Derecho Público Global (UDC).

García Montero, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 511-536.

García Roca, J. (2017). Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. *Cuestiones Constitucionales*, 37, 3-49.

Gazmuri Mujica, J. (2012). *Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Gil y Gil, J. L. (2000). Las comisiones parlamentarias de investigación. *Revista de Relaciones Laborales*, 8, 147-162.

Gómez, H. J. (18 de junio de 2019). Oficina técnica para el Congreso. *Portafolio*. Disponible en: <https://www.portafolio.co/opinion/hernando-jose-gomez/analisis-oficina-tecnica-para-el-congreso-530756>.

González, J. M. (2001). *Democracia y federalismo en México. 1977 al 2000*. Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Ciudad de México.

González, J. M. (2014). *Del personalismo a la política institucional. Partidos, reformas y gobernabilidad en Colombia*. Bogotá: Fundación Hanns Seidel.

Gore, A. (1994). *Un gobierno más efectivo y menos costoso*. Informe de la National Performance Review. Ciudad de México: EDAMEX.

Gray, W. (Diciembre de 2018). *Why We Left Congress: How the Legislative Branch is Broken and What We Can Do About It*. Informe del Issue One y el R Street Institute. Washington, D.C.

Henao, J. C. y Zárate, A. R. (Eds.). (2018). *Corrupción en Colombia. Tomo IV: corrupción, Estado e instrumentos jurídicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.



- Hernández Becerra, A. (Enero de 2002). El Congreso de Colombia. *Revista Credencial Historia*, 145.
- Huntington, S. P. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- IDEA, PNUD, Institute for Multiparty Democracy. (Septiembre de 2014). *Modernizar el Congreso para fortalecer la democracia*. Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-modernizacion-2014.pdf>.
- Instituto de Ciencia Política. (Septiembre de 2004). *Evolución del proyecto de ley de bancadas*. Disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2004.09.20-Boleti%CC%81n-20-Reforma-al-reglamento-del-Congreso-y-creacio%CC%81n-de-bancadas.pdf>.
- Invamer Gallup. (Junio de 2020). *Resultados #137 Colombia*. Disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2020/06/Resultados-Poll-137.pdf>.
- Kosar, K. R. (2020). How to Strengthen Congress. *National Affairs*, 44.
- Lagos, M. (30 de octubre de 2018). *El fin de la tercera ola de democracias*. www.latinobarometro.org.
- Landau, D. y López-Murcia, J. D. (2009). Instituciones políticas y el papel de los jueces: aproximación en contexto. El caso de la Corte Constitucional colombiana. *Vniversitas*, 119, 55-92.
- Latorre, M. (1974). *Elecciones y partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política.
- Latorre, M. (1986). *Hechos y crítica política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Leal Buitrago, F. (1988). Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano. *Pensamiento Iberoamericano*, 14, 53-65.
- Lee, M. (11 de julio de 2016). The Incredible Shirking Congress. *National Review*. Disponible en: <https://www.nationalreview.com/magazine/2016/07/11/legislative-judicial-branch-powers-warped/>.

- Levitsky, S. y Way, L. A. (Abril de 2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. Elections Without Democracy. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1997). *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lozada, A. (2018). Activismo judicial y derechos sociales: un enfoque postpositivista. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 41, 211-226.
- Lucas Garín, A. (2009). Nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado. *Estudios Constitucionales*, 7(2), 241-253.
- Mainwaring, S. (Julio de 1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (Julio de 1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, 29(4), 449-471.
- Malamud, C. y Núñez, R. (2020). *Sobrevivir sin gobernar*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Manzi, J., Mardones, R., Riveros, A., Toro, S. y Cortés, F. (2011). *Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile*. Presentado en Concurso Políticas Públicas 2011, propuestas para Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Martz, J. D. (1969). *Colombia. Un estudio de política contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Miranda Olivares, N. (2015). *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo: una evaluación de las transformaciones 1978-2015*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos, National Endowment for Democracy e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Mora-Donatto, C. (2016). *Importancia de los servicios de apoyo técnico en el poder legislativo. Experiencias comparadas útiles para el caso mexicano*. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1767>.



- Navarro Arredondo, A. y, Gómez Macfarland, C. A. (Diciembre de 2017). Estudio sobre las capacidades institucionales de los institutos de investigación parlamentaria a nivel local en México. *Cuaderno de Investigación, Dirección General de Análisis Legislativo*, 38. México: Instituto de Investigación Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Navarro, J. E. (2009). *La modernización parlamentaria en América Latina*. Disponible en: <https://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/05/La-modernizacion-parlamentaria-en-America-Latina-Pepe-%C3%89lice.pdf>.
- Negretto, G. L. (2002). ¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), 377-404.
- Observatorio de la Democracia Universidad de los Andes. (2018). *Barómetro de las Américas Colombia*. Disponible en: https://obsdemocracia.org/uploads/related_file/Democracia_2018.pdf.
- Ortiz Méndez, M. (2017). *La función administrativa ejercida por el Congreso de la República*. Tesis presentada para obtener el título de magíster en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Pérez Vega, M. (Abril de 2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. *Andamios*, 5(10), 253-278.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2018). Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa.
- Reyes, A. M. (2010). *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Rodríguez, V. E. y Ward, P. M. (1994). *Political Change in Baja California. Democracy in the Making. Center for U.S.-Mexican Studies*. San Diego: Universidad de California.

- Rose, R. (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Sarmiento, C. E. (2004). La reforma del Congreso de Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 16, 71-84.
- Senado de la República de Colombia. (23 de marzo de 2006). *Gaceta No. 48*. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>.
- Senado de la República de Colombia. (2008). *Proyecto de Ley número 10 de 2008 del Senado de la República*.
- Senado de República Dominicana. (2020). *OAI-Antecedentes*. Disponible en: <http://www.senado.gob.do/senado/OAI/Representacion/Antecedentes.aspx>.
- Soto V., S. (2018). Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas. En I. Aninat S. y S. Razmilic B. (Eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 265-318). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, CEP.
- Starck, C. (2004). Consenso fundamental nacional y tribunales constitucionales. (Una reflexión jurídica comparada). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8.
- Torres, C. A. (2000). Derecho electoral en Colombia (financiación política, publicidad y encuestas). *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2(2), 68-119.
- Transparencia Internacional. (23 de septiembre de 2019). *Resultados Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2019*. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/resultados-barometro-global-de-corrupcion-2019/>.
- Universidad de los Andes, Institute for Multiparty Democracy e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. (2016). *La Ley de Bancadas (974 de 2005) y sus efectos sobre el comportamiento partidista 2005-2016*. Disponible en: <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2016/12/La-Ley-de-Bancadas-y-sus-efectos-sobre-el-comportamiento-partidista-2005-2016.pdf>.



- UPD/OEA e IIDH/CAPEL. (1999). *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Disponible en: https://www.oas.org/sap/publications/1999/experiencias_modernizacion/doc/pbl_experiencias_modernizacion_99_spa.pdf.
- Valdés Prieto, S. y Soto Velasco, S. (2014). *¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Valenzuela, A. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes, Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Vázquez Carrizosa, A. (1986). *El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional*. Bogotá: Ediciones Sudamérica.
- Von Trapp, L. (2018). Evolución del proceso legislativo de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes. En I. Aninat S. y S. Razmilic B. (Eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 213-264). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, CEP.
- Ward, P. M., Rodríguez, V. E. y Cabrero, E. (Noviembre de 1999). *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In*. Austin: Universidad de Texas.
- Wilson, T. M. (1979). *Factionalism and Party Politics in Colombia*. Knoxville: Universidad de Tennessee.
- Yamamoto, H. (2007). *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Ginebra, Suiza: Unión Interparlamentaria.



Sobre los autores

John Mario González

Es columnista del diario *El Tiempo*, analista y miembro del Consejo Superior de la Universidad Central. Posee 24 años de experiencia laboral en diferentes países, incluidos organismos internacionales, entidades del orden nacional y docencia universitaria.

Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, así como maestro en Estudios Políticos, Económicos e Internacionales, entre otros títulos académicos. Es comunicador social y periodista. Ha publicado y editado varios libros, como *Partidos, reformas y gobernabilidad en Colombia*; otros en coautoría, como *Calidad del gasto público en la República Dominicana*, publicado por el Banco Mundial en Washington, o *Contratos Plan*, publicado por el Departamento Nacional de Planeación.

Carlos Ariel Sánchez

Fue Registrador Nacional del Estado Civil. Es abogado de la Universidad del Rosario, doctor en Derecho de la Universidad de Navarra y adelantó estudios posdoctorales en la Universidad de Turín. También se desempeñó como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Contralor de Bogotá, magistrado y presidente del Consejo Nacional Electoral. Ha sido catedrático en varias universidades de la capital del país y cuenta con una amplia obra de escritos sobre temas electorales.

Reformas al Congreso mejorar su desempeño y superar las estigmatizaciones,
se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2020 en los talleres
de Opciones Gráficas Editores Ltda., en Bogotá D.C.
Somos empresa responsable con el ambiente.

Si bien es indudable que el Congreso colombiano ha gozado de una importante estabilidad a lo largo de la historia republicana, su raigambre decimonónico no se ha visto correspondido con una importante comprensión de su rol, sus limitaciones y posibilidades. La ciudadanía lo percibe como una entidad que alberga privilegios y corrupción. Una percepción adversa que, tal vez, salvo contadas excepciones, ha permanecido invariable y ha ocasionado que se convierta en epicentro por excelencia de males y acusaciones, desde los evidentes o verosímiles hasta los más descabellados. Este estudio que ofrece la KAS, en cabeza de dos expertos en democracia, presenta un diagnóstico del estado de salud del corazón del sistema de gobierno colombiano y una batería de propuestas en el propósito de contribuir a dar respuesta a interrogantes sobre la problemática del Congreso y posibles salidas, con el ánimo de mejorar su desempeño, sus estándares y superar las estigmatizaciones.

Desde la KAS queremos abrir un espacio de diálogo, debate y análisis que permita a la sociedad colombiana revisar el tema con información objetiva, la cual se requiere para garantizar la permanencia y el fortalecimiento de una democracia estable y funcional. Esperamos que ***Las reformas al Congreso. Mejorar su desempeño y superar las estigmatizaciones*** sea un insumo que contribuya con creces a tal fin.