

Las nuevas reglas de juego del Congreso de la República

El año pasado fue definitivo para el legislativo colombiano, pues se pusieron en marcha nuevas disposiciones como la ley de bancadas. Una “prueba política” que dejó entrever el intrincado proceso para darle vía libre a la reforma de la salud.

Gustavo Morales

Vicepresidente Jurídico
FASECOLDA

El período legislativo que terminó en diciembre de 2006 fue el primero en el que entraron a funcionar con todo vigor, no sólo las disposiciones constitucionales establecidas en la reforma política de 2003, sino también las disposiciones más detalladas de la llamada ley de bancadas.

Este conjunto de reglas novedosas estableció una nueva lógica para la conformación de listas, impulsó el reagrupamiento partidista y, en consecuencia, redujo el número de partidos, introdujo mecanismos para disciplinar su funcionamiento interno e intentó reorganizar la marcha de los debates parlamentarios con la introducción de figuras como la de los voceros por partidos.

Una buena forma de evaluar el impacto que han tenido estas nuevas disposiciones en el funcionamiento de la rama legislativa consiste en analizar el trámite dado a una ley específica o de un artículo en particular. El análisis del trámite del artículo 24 de la Ley 1122, permite derivar algunas conclusiones sobre los avances del esfuerzo nacional por racionalizar la política así como los desafíos frente a este tema.

En legislaturas anteriores, senadores individualmente considerados de la bancada uribista habían presentado, como iniciativa propia, proyectos de ley encaminados a obligar a las entidades oficiales a afiliarse a la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto del Seguro Social. Esto les impediría a dichos organismos estatales escoger libremente su propia administradora. Los proyectos mencionados jamás fueron objeto de ponencia, ni mucho menos de debate alguno.

En la legislatura que comenzó en julio de 2006, ni el proyecto gubernamental de reforma a la ley de salud, ni los proyectos de origen parlamentario suscritos por las bancadas afines al gobierno incluyeron iniciativa alguna en ese sentido. Sin embargo, la ponencia minoritaria suscrita por el Senador liberal Germán Aguirre y el Representante Jorge Morales, del mismo partido, incluyó un artículo cuya redacción era similar a la de los proyectos mencionados en el párrafo anterior. Este artículo fue votado unánimemente en las comisiones séptimas conjuntas que le dieron primer debate al proyecto. La exposición de motivos del proyecto liberal



Archivo Colprensa

» En legislaturas anteriores, senadores individualmente considerados de la bancada uribista habían presentado, como iniciativa propia, proyectos de ley encaminados a obligar a las entidades oficiales a afiliarse a la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto del Seguro Social.

no daba muchas explicaciones sobre la razón de ser de la iniciativa, excepto la de ayudarle a la Entidad Prestadora de Salud del propio Seguro Social, por la vía de transferirle los excedentes de la ARP del mismo instituto, los cuales se generarían precisamente gracias al enorme mercado cerrado de entidades oficiales que la norma le ofrecía a dicha administradora.

En la ponencia para segundo debate, se incluyó nuevamente el artículo, sin ninguna explicación de respaldo respecto a la misma. Esto lleva a una primera reflexión sobre la importancia de que las exposiciones de motivos y las ponencias incluyan explicaciones razonablemente completas de la razón de ser o de la intención de cada una de las propues-

tas legislativas. De lo contrario, los intérpretes y operadores posteriores de las normas, como sucede con frecuencia, se verán en serias dificultades para darle el alcance preciso y correcto a las innumerables disposiciones que, como máquina reguladora, expide el Congreso de la República.

Una vez conocido el texto aprobado por las Comisiones Conjuntas, la opinión pública reaccionó con preocupación. Varios editoriales y notas periodísticas señalaron la inconveniencia de la propuesta y, sobre todo, como quedaría demostrado semanas después, la inutilidad de la misma, pues establecía un burdo trato desigual en contra de los empleados públicos bajo el argumento falaz que así se salvaría el Seguro Social. Esta institución, como se supo a principios del 2007, tenía pocas posibilidades de rescate, al menos en su componente de salud.

Posiciones encontradas

Esta reacción de la opinión pública tuvo eco en el Senado de la República, pero no fue así en la Cámara de Representantes. La Cámara Alta, en votación nominal y abierta, rechazó la propuesta. En contraste, la Cámara Baja, lo incluyó en un paquete de artículos que fueron votados en bloque, sin discusión ni debate, a pesar de que algunos representantes habían presentado proposiciones para archivarlo o modificarlo, y que tenían, reglamentariamente, que haber sido debatidas.

Este comportamiento dispar de las dos cámaras también suscita algunas inquietudes. El caso del Senado de

la República demostró la importancia, para la transparencia del proceso legislativo, de las votaciones nominales y públicas. Hoy en día, cualquier ciudadano acucioso podrá saber en qué sentido votaron éste artículo cada uno de los senadores, pues fue el único punto del proyecto de ley que se votó de esta manera. La votación en bloque es preferido por quienes visualizan el proceso legislativo como una formalidad engorrosa que se debe cumplir para guardar las apariencias. Quienes creemos que el proceso legislativo está concebido para airear, con respeto profundo por las minorías, las posiciones de las distintas facciones sociales, de tal manera que lo decidido sea siempre lo mejor para la sociedad en su conjunto, tal y como lo sostenía el pensador James Madison, y que, por lo tanto, al Congreso no se le debe medir por el número de leyes aprobadas, sino por la calidad de las mismas y su real impacto en la mejora de las condiciones sociales, vemos cada vez con mayor escepticismo el expedito camino de la votación de los proyectos de ley en bloque.

La votación en el Senado, precisamente por su carácter público y abierto, también demostró que los partidos aún no han asimilado el principio de la disciplina en su funcionamiento cotidiano. El Partido de la U ejemplifica este punto: varios de sus exponentes más conocidos (Carlos García, Aurelio Irigorri, Luis Guillermo Vélez -q.e.p.d.-), apoyaron, con razón, el archivo de la propuesta; pero otros miembros importantes de esta nueva colectividad política defendieron la iniciativa con ahínco. La ley de bancadas pretende eliminar esta diversidad de opiniones al interior de los partidos, o al menos, que éstas se tramiten en los foros propios de cada colectividad, para que a los debates legislativos, cada partido llegue con una posición unificada. La indisciplina que en este aspecto mostró que el Partido de la U comprueba la dificultad de aplicar los postulados de la reforma política al andar rutinario del legislativo. Esperemos que recientes sentencias de la Corte frente a este aspecto permitan poner más orden en este aspecto.

Los partidos

Más interesante de analizar, por lo contradictorio y complejo, fue el comportamiento del Partido Liberal, pues mientras esta bancada mostró una predecible indisciplina, que se replicó en otros movimientos, los

liberales pretendieron dar ejemplo de disciplina partidista y acatamiento al espíritu de la ley de bancadas. En efecto, todos los senadores de la bancada liberal votaron a favor de la iniciativa. Sin embargo, durante los debates quedó claro que varios de ellos tenían serios reparos a la propuesta y, que muchos se inclinarían por votarla en contra. Sin embargo, al final, con el único argumento de la deferencia hacia el Senador copartidario que había planteado la propuesta desde el primer debate, todos se alinearon a favor de la misma.

A mi juicio, se trata de la aplicación de un principio de disciplina mal entendido, pues tal principio presupone un adecuado proceso interno de toma de decisiones. En lo que hace al artículo 24 de la nueva ley de salud, la bancada liberal no se reunió previamente, las opiniones divergentes no fueron debatidas, y la disciplina en la votación estuvo inspirada exclusivamente en el colegaje parlamentario, que no parece ser el mejor criterio para definir posiciones colectivas.

Las contradicciones que fueron señaladas en nada opacan el meritorio hecho de que el Senado obró con transparencia y espíritu democrático en la discusión de éste artículo. Cosa bien distinta ocurrió en la Cámara de Representantes. Allí no hubo debate alguno. La presidencia, en clara violación del reglamento, permitió la votación en bloque de artículos que, como el que aquí se analiza, tenían propuestas alternativas. Pero, en forma más lamentable, la Cámara en pleno se negó a reabrir el debate cuando se les hizo caer en cuenta de que la aprobación del artículo no cumplía con el reglamento. El funcionamiento de los partidos bajo el principio de bancadas, y la consecuente reorganización del proceso legislativo, no es consistente con las votaciones atropelladas, los “pupitrazos”, y la deliberada ausencia de debate que se presencié a éste respecto en la Cámara Baja.

La conciliación

El hecho es que, una vez surtidos los dos debates en las plenarias, se tenía, en relación con el artículo 24, una situación en la cual una cámara había rechazado explícitamente el artículo, mediante de votación nominal y pública, y otra lo había aprobado, sin debate alguno. En mi opinión, y en la de la mayoría de los Senadores



Archivo Revista Cambio

» La votación en bloque es preferida por quienes visualizan el proceso legislativo como una formalidad engorrosa que se debe cumplir para guardar las apariencias.

y Representantes consultados, en estos casos no hay lugar al llamado trámite de conciliación. En efecto, la Constitución dice claramente que las comisiones de conciliación procurarán “conciliar los textos” discrepantes entre las dos cámaras. En un caso como éste, no hay “textos” a conciliar, pues sólo existía uno: el aprobado en la cámara.

En estas situaciones, más aun cuando la decisión de la otra cámara de negar el artículo fue explícita mediante la votación verificable, llevar a conciliación el tema equivale a burlar la intención y el texto de la Constitución. El principio que inspira la figura de la conciliación legislativa consiste en que allí se resuelvan las discrepancias de los textos aprobados a lo largo de los distintos debates, en el entendido

de que existe la voluntad de legislar en un sentido específico sobre un determinado asunto. Pero cuando la plenaria de una de las Cámaras niega un artículo, ello equivale a decir que no tiene la voluntad de legislar sobre tal asunto, y por lo tanto, nada hay para conciliar. Infortunadamente, en mala hora la Corte Constitucional, en sentencia que ojalá pronto sea rectificadas, pues genera gravísimo atentado contra la transparencia del proceso legislativo y contra el texto de la Constitución, pareció abrirle la puerta a la posibilidad de que un texto negado en una Cámara y aprobado en la otra sea considerado en una comisión de conciliación.

Aun si en gracia de discusión se admitiera, absurdamente, que una redacción explícitamente rechazada

por una de las Cámaras puede ser objeto de estudio en las comisiones de conciliación, lo que es claro es que estas instancias no pueden inventarse nuevas redacciones. La constitución habla de un “texto escogido”, lo que presupone que los conciliadores, frente a dos alternativas de texto, deben escoger una de las dos redacciones ya aprobadas, lo que no sucedió en relación con lo que hoy conocemos como el artículo 24 de la ley 1122. Los conciliadores, a puerta cerrada, de su puño y letra, hicieron una nueva redacción. Esta fue la que finalmente se aprobó, sin debate alguno, ni explicación previa en ponencia o exposición de motivos, sin que nadie tenga instrumentos para entender su propósito, alcance o razón de ser.

Estas consideraciones ponen de presente que el tema de las comisiones de conciliación es el gran asunto pendiente en la modernización del funcionamiento de la rama legislativa. Mientras subsista ese bache oscuro en un proceso que, en todo caso, ha tenido mejoras en otros de sus aspectos, la reforma política seguirá siendo incompleta.

El resultado de este accidentado trámite es un texto final (ver recuadro) que ni soluciona el problema que inquietaba a sus proponentes originales, ni mejora la situación que existía hasta antes de su aprobación, pero, por el contrario, genera una distorsión en el adecuado funcionamiento de un sistema hasta ahora exitoso, como lo es el de riesgos profesionales.

El trámite de este artículo genera también otro tipo de reflexiones en torno a las relaciones entre el Gobierno y el congreso así como alrededor del proceso de toma de decisiones políticas del actual ejecutivo. En cuanto a las relaciones entre las dos ramas del poder, lo cierto es que el trámite de este artículo puso de presente, por una parte, la timidez del gobierno para contradecir a prominentes miembros de sus bancadas. La posición del gobierno en contra del artículo tan sólo se conoció en el último debate, en la plenaria del Senado. Pero su silencio fue significativo tanto en las comisiones conjuntas, como en la plenaria de la Cámara, donde probablemente se sabía derrotado. De otra parte, ni siquiera cuando se conoció finalmente

la posición del gobierno en contra del artículo, las bancadas supuestamente afines pudieron respaldarla con vigor. Con la notable excepción de Cambio Radical, las demás bancadas oficialistas se dividieron en torno al punto y dejaron a sus militantes en posibilidad de votar como individualmente les pareciera. Esto es probablemente inevitable, pero no deja de ser curioso si se tiene en cuenta la enorme popularidad del Presidente de la República y de su Gobierno, y su reconocido poder de liderazgo y convocatoria.

Más inquietante aún es el proceso de toma de decisiones en el actual gobierno, que en ocasiones parece revelar que los principios fundamentales que inspiran la conducta del presidente, no se transmiten con solidez hacia varios de sus inmediatos colaboradores. El artículo que hemos comentado, al menos en sus primeras versiones, era un atentado contra la estabilidad jurídica, el respeto a las inversiones, el libre mercado y la libre competencia. Estos son valores que el Presidente de la República ha pregonado como parte de su credo programático desde 2002, e incluso se tramitó una ley de estabilidad jurídica para concretarlos. Pero la estabilidad jurídica no es algo que deba protegerse mediante una única y específica ley.

Un principio que debe inspirar todas las actuaciones del estado, subyacer a todas sus propuestas legislativas, y ser parámetro permanente para medir el apoyo o el rechazo de cualquier iniciativa. De lo contrario, las invocaciones a ella serán palabras al viento. En el caso aquí analizado, ningún funcionario del gobierno, con la notable excepción del entonces Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero, invocó la seguridad jurídica como un principio orientador de la posición que debía asumir el gobierno frente a este tema. Caben entonces, una de dos conclusiones: o el principio de estabilidad jurídica es simplemente un recurso retórico del gobierno para utilizarlo sólo cuando le conviene, pero no como valor unificador de todo su actuar, o la convicción sincera del presidente sobre su importancia no es compartida por sus colaboradores. Esperemos que ésta última hipótesis sea la verdadera.