
¿El fin del carrusel parlamentario en Colombia? Un balance de los reemplazos en el Congreso de la República a partir de la Reforma Política de 2003

José Daniel López Jiménez*
josedaniellopez@hotmail.com

Recibido: 27/03/2007

Aprobado evaluador interno: 25/04/ 2007

Aprobado evaluador externo: 24/05/2007

Resumen

Este artículo presenta un balance preliminar del impacto de la Reforma Política de 2003 en los reemplazos en el Congreso de la República. Para ello, se hace una revisión histórica de la normatividad proferida en Colombia sobre el tema, y posteriormente se desarrolla una comparación estadística entre el cuatrienio 2002-2006 y los ocho primeros meses del cuatrienio 2006-2010, en aras de identificar tendencias de persistencia o cambio en la cantidad de reemplazos registrados, el carácter de los mismos –es decir, si son temporales o definitivos– y las causas que los originan. Cabe señalar que las conclusiones de este artículo son preliminares, ya que el Congreso actual –que es el primero electo desde la entrada en vigencia de la Reforma Política de 2003– fue instalado hace apenas ocho meses, tiempo que es insuficiente para evaluar integralmente el impacto de una transformación institucional.

Palabras clave

Congreso, reforma política, partidos políticos, reemplazos, carrusel parlamentario, Colombia.

Abstract

This article presents a preliminary assessment of the impact produced by the 2003 Political Reform on replacements in Colombian Congress. In this sense, the research carries out a historical review of the set of rules related to this topic, and, then, presents a statistical comparison between the period 2002-2006 and the eight first months of the 2006-2010, in order to identify changes or continuities in replacements number, kind –whether they are transitory or definitive– and causes. It must be noted that this article presents preliminarily conclusions, as long as the present Congress – which is the first one to be elected since the 2003 Political Reform was established– was installed eight months ago. Therefore, it is not possible to make a complete evaluation of an institutional change.

Key words

Congress, political reform, political parties, replacements, Colombia.

* José Daniel López Jiménez es investigador del programa Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes y politólogo de la misma universidad.

Introducción

La Reforma Política de 2003 introdujo cambios significativos en el sistema político colombiano, con el fin de fortalecer a los partidos políticos y de garantizar mayor representatividad en la composición de las corporaciones públicas.

La práctica generalizada del carrusel parlamentario actúa en contra de estos propósitos. En primer lugar, porque afecta la representatividad del Congreso, pues quienes toman las decisiones no siempre son los mismos que reciben el respaldo popular en las urnas, sino sus sustitutos. Y en segundo lugar, porque aumenta el poder de negociación individual de cada congresista y dificulta el control de las colectividades sobre la actuación de los miembros de sus bancadas en el parlamento. Adicionalmente, el carrusel parlamentario le acarrea al Congreso altos costos en materia de credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía.

¿Es la Reforma Política de 2003 potencialmente capaz de reducir la magnitud del fenómeno del carrusel parlamentario? ¿Qué ha logrado la Reforma Política en este aspecto en los ocho primeros meses del cuatrienio 2006-2010, considerando que el Congreso actual es el primero que se elige bajo estas re-

glas de juego?

Para responder a estos interrogantes, el presente artículo se dividirá en tres capítulos: en el primero de ellos, se definirá el concepto de carrusel parlamentario y se examinará la evolución histórica de las normas que regulan el tema de los reemplazos en el Congreso, enfatizando en la manera como la Reforma Política de 2003 desincentiva dicha práctica¹. En el segundo capítulo, se caracterizará el fenómeno del carrusel parlamentario en el cuatrienio 2002-2006². Y en el tercer capítulo, se evaluarán los resultados preliminares de la Reforma Política en materia de carrusel parlamentario en lo que va corrido del cuatrienio 2006-2010, desde una perspectiva comparada frente al cuatrienio inmediatamente anterior.

Antes de entrar en materia, hay que señalar que el carrusel parlamentario es una práctica casi exclusiva del sistema político colombiano y que, además, ésta no ha sido investigada muy a fondo en el plano académico —excepción hecha del sistema de información y los documentos de balance legislativo del Programa Congreso Visible—. Por esta razón, la bibliografía sobre el tema no es abundante. En consecuencia, este artículo tiene propósitos eminentemente exploratorios, y

¹ La revisión histórica del tema sólo puede centrarse en aspectos normativos, ya que no existen datos concretos sobre la práctica del *carrusel parlamentario* anteriores a 2002.

² La escogencia de este periodo se debe a dos factores: primero, a su proximidad al cuatrienio actual, que también será estudiado; y segundo, a la disponibilidad de información completa sobre los reemplazos que tuvieron lugar en el Congreso durante dicho cuatrienio, la cual ha sido recopilada y sistematizada por el Programa Congreso Visible, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

su desarrollo se apoya, en gran medida, en trabajo empírico.

1. Definición y evolución histórica en Colombia de la práctica del carrusel parlamentario

El carrusel parlamentario puede definirse como aquella práctica mediante la cual los congresistas ceden temporal o definitivamente su curul a aquellos candidatos no electos que los suceden en sus listas, guiados por propósitos políticos de distinto tipo: pago de favores electorales, mejoramiento de la situación pensional de los parlamentarios reemplazantes, dedicación exclusiva de los titulares de las curules a labores partidistas y/o electorales, entre otros.

Es oportuno plantear dos anotaciones frente a esta definición: en primer lugar, dinámicas semejantes al carrusel parlamentario suelen darse en otras corporaciones públicas –asambleas departamentales, concejos distritales y municipales y juntas administradora locales–. En segundo lugar, los reemplazos en el Congreso no siempre obedecen a acuerdos políticos. Son numerosos los casos de parlamentarios que se apartan de su curul por enfermedad, licencia de maternidad, muerte, secuestro, amenazas, pérdida de investidura, entre otros motivos de fuerza mayor.

La práctica del carrusel parlamentario guarda una larga tradición en Colombia. La Constitución Política de 1886 establecía que por cada senador o representante a la Cámara se elegirían dos suplentes³. Esta norma fue modificada en las reformas de 1945 y 1968, las cuales exigieron "...que en las listas figuraran, en igual número, candidatos principales y candidatos suplentes y que, en consecuencia, las respectivas elecciones se hicieran tanto de los principales como de los suplentes. En caso de falta absoluta o temporal de un principal lo reemplazaba el respectivo suplente, siguiendo el orden de colocación de sus miembros en la correspondiente lista electoral"⁴.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 abolió la figura de las suplencias. El Artículo 261 de la Constitución Política de dicho año consagraba lo siguiente: "Ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente"⁵.

De esta manera, las listas para las corporaciones públicas dejaban de tener candidatos principales y candidatos suplentes. En adelante, cada lista estaría integrada por un grupo de candida-

³ Quinche, Manuel Fernando (2004). *Reforma política y referendo en Colombia dentro de los procesos de reformas de la Constitución de 1991*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, pp.133-134.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (1999). *Sentencia del 24 de noviembre de 1999*. Bogotá D.C.

⁵ Constitución Política de Colombia de 1991.

tos, cada uno de los cuales ocuparía un renglón fijo. En el caso hipotético que una lista se hiciera a dos curules, éstas les corresponderían a los candidatos ubicados en el primer y segundo renglón. Y en la eventualidad de que uno de éstos dejara su cargo de manera definitiva, el ciudadano llamado a reemplazarlo sería aquel que hubiera ocupado el tercer renglón de la lista. Cabe resaltar que este modelo, introducido por los constituyentes de 1991, no contemplaba reemplazos cuando se dieran vacancias temporales.

Sin embargo, el Acto Legislativo 03 de 1993 modificó sustancialmente los artículos 134 y 261 de la Constitución Política, abriendo la puerta para los reemplazos temporales en las corporaciones públicas. Además, la reforma constitucional especificó distintas causales por las cuales congresistas, diputados, concejales o ediles podrían ceder temporalmente su asiento: “La suspensión del ejercicio de la investidura popular, en virtud de decisión judicial en firme, la licencia sin remuneración, la licencia por incapacidad certificada por médico oficial, la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor”⁶.

Este Acto Legislativo fue interpretado por amplios sectores de la ciudadanía como una contrarreforma regresiva que reeditaba las suplencias, si bien

sus defensores insistieron en la necesidad de considerar los casos de aquellos parlamentarios que debían abandonar su curul temporalmente por motivos de fuerza mayor⁷. En cualquier caso, esta reforma sentó las condiciones para que la práctica del carrusel parlamentario se generalizara en el Congreso colombiano. El segundo capítulo del presente artículo resultará bastante ilustrativo al respecto.

El proyecto de Referendo promovido por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en 2003 quiso eliminar los reemplazos temporales en las corporaciones públicas –retomando así el texto original de la Constitución de 1991– y prohibir la entrada de reemplazantes cuando la vacante definitiva se produjera por renuncia voluntaria del titular. Específicamente, el texto de la pregunta puesta a consideración del electorado decía lo siguiente:

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

“El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. La re-

⁶ Acto Legislativo 03 de 1993. “Por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia”.

⁷ Palacio, Alfonso (1994). *El Congreso en la Constitución de 1991. Del Edificio Fénix al Centro de Convenciones. Los desarrollos legales*, Bogotá, Thomas Greg & Sons de Colombia, Tercer Mundo Editores, pp.290-291.

nuncia voluntaria no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo.

Derógase el artículo 261 de la Constitución Política”⁸.

Aunque la pregunta fue votada positivamente por el 93,27% de los sufragantes, la iniciativa no salió avante ya que no alcanzó el umbral mínimo de participación, equivalente al 25% del total del censo electoral. En esta pregunta participaron 6.261.078 ciudadanos, que correspondieron al 24,97% del total del censo electoral⁹.

Paradójicamente, el Acto Legislativo 01 de 2003 –más conocido como Reforma Política– introdujo cambios sustanciales en materia de reemplazos en las corporaciones públicas, pese a haberse tramitado simultáneamente al proyecto de Referendo, y a haber contado con la oposición del Gobierno¹⁰. Aunque la Reforma Política no modificó los artículos de la Constitución que regulan el tema –134° y 261°–, sí creó mecanismos tendientes a hacer del carrusel parlamentario una práctica menos rentable:

1. A las organizaciones aspirantes a corporaciones públicas¹¹ se les exi-

gió presentar listas únicas para cada elección. Esto con el fin de evitar que las colectividades siguieran otorgando avales a numerosas listas que aspiraban a la misma corporación, sin preocuparse –en la mayoría de los casos– por la idoneidad de los candidatos inscritos, o por la compatibilidad entre los postulados ideológicos del candidato y del partido. Como resultado de las listas únicas, las distintas facciones de una misma colectividad se han visto obligadas a convergir en las mismas listas. El *modus operandi* anterior, en el cual cada líder político presentaba su propia lista, y la integraba con sus subalternos, familiares y aliados más cercanos, pierde vigencia en este sistema.

2. Para aspirar a una o más curules en una corporación pública, cada lista debe alcanzar un umbral mínimo de votación. En el caso del Senado, éste corresponde al 2% del total de votos válidos emitidos a nivel nacional. Y para las demás corporaciones públicas, el umbral equivale al 50% del cuociente electoral, el cual corresponde, a su vez, al resultado de dividir el total de votos válidos emitidos

⁸ Ley 793 de 2003. “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil.

¹⁰ Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes, Paula (2006). “Y se hizo la Reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política del 2003”. En: Hoskin, Gary y García, Miguel (ed.). *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá, Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, London School of Economics, pp.1-29.

¹¹ Esto es, según la Constitución Política, partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales.

para la elección sobre el número de escaños a proveer¹². Adicionalmente, las organizaciones políticas que pretendan preservar u obtener su personería jurídica —con los beneficios que ella conlleva en materia de postulación de candidatos, financiación estatal y acceso a los medios de comunicación públicos—, deben alcanzar en las elecciones legislativas un total de sufragios igual o superior al 2% del total de votos válidos emitidos a nivel nacional para Senado de la República o Cámara de Representantes, u obtener uno o más escaños en representación de las circunscripciones especiales para comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes o minorías políticas.

Con estos umbrales, los líderes políticos tienen ante sí un fuerte estímulo para agruparse en colectividades más amplias, que tengan buenas posibilidades de superar el umbral. En pocas palabras, de nada le sirve a un candidato obtener una votación preferente sobresaliente si su lista no logra superar el umbral¹³. Este elemento, sumado a la figura de las listas únicas, reduce drásticamente la rentabilidad electoral de las listas

personalistas, las cuales predominaban antes de la Reforma Política de 2003, y constituían el caldo de cultivo ideal para los acuerdos políticos que precedían a los reemplazos temporales.

3. La Reforma Política introdujo la figura del voto preferente opcional, que consiste en que “los partidos en cada circunscripción tienen dos opciones en cuanto al tipo de listas que presentan a la consideración de sus electores. Por una parte, pueden postular una lista cerrada ante la cual los votantes sólo pueden marcar su preferencia por el partido y deben acatar el orden [de candidatos] preestablecido por las directivas de ese partido. Por otra parte, los movimientos tienen la posibilidad de presentarse a la elección con una lista abierta. Los votantes, en este caso, tienen, a su vez, dos opciones. Pueden marcar únicamente el logo del partido sin manifestar su preferencia por ningún candidato en particular, o pueden, además, elegir a un miembro de la lista. En las listas con voto preferente, por consiguiente, son los electores, quienes hacen uso de éste, los que determinan el orden final de la lista”¹⁴.

¹² Acto Legislativo 01 de 2003. “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

¹³ En este sentido, es ilustrativo el caso del ex Senador Carlos Moreno de Caro, quien se postuló al Senado en 2006 en representación del Movimiento “Dejen jugar al Moreno”. Aunque la votación individual de dicho candidato fue la 24ª más alta a nivel nacional, éste no fue elegido porque su lista no superó el umbral.

¹⁴ Rodríguez, Juan Carlos y Botero, Felipe (2006). “Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 26, p. 138-151.

Las listas con voto preferente opcional, que predominaron en las elecciones legislativas de 2006 –el 70% de las listas postuladas a Senado y el 75,1% de las listas postuladas a Cámara de Representantes eran de este tipo¹⁵, constituyen otro factor que juega contra el carrusel parlamentario. En la medida que el orden definitivo de las listas es incierto antes de elecciones, ya que éste será determinado por los votantes, los candidatos de una misma colectividad difícilmente podrán forjar acuerdos previos entre sí que involucren favores electorales a cambio de palomitas en el Congreso.

¿Qué efectos han tenido estos cambios en el Congreso actual, teniendo en cuenta que es el primero elegido bajo las nuevas reglas de juego? Para responder a interrogante, a continuación se hará una comparación del fenómeno del carrusel parlamentario en dos momentos: el primero, el cuatri-

nio 2002-2006; y el segundo, los primeros ocho meses del cuatrienio 2006-2010.

2. Auge del carrusel parlamentario en el cuatrienio 2002-2006

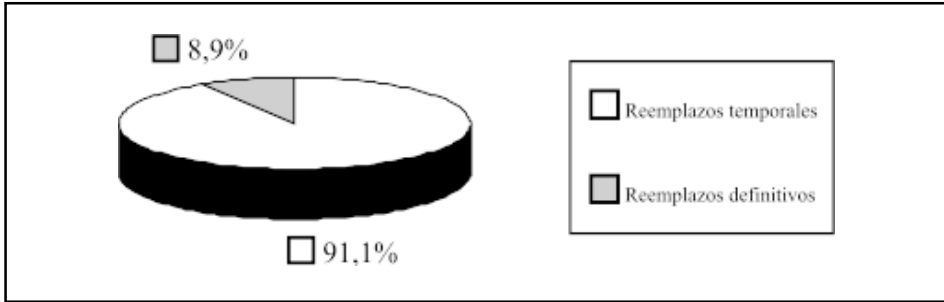
En las elecciones legislativas de 2002 se eligieron 268 congresistas –102 senadores y 166 representantes a la Cámara–. Sin embargo, al terminar el cuatrienio, 468 personas ocuparon curul en el Legislativo. Esto equivale, en promedio, a 1,75 personas por escaño. En total, 150 congresistas titulares se separaron de su curul temporal y/o definitivamente –es decir, el 56% de los legisladores electos al inicio del cuatrienio–. Y 218 candidatos no electos lograron acceder en algún momento al Congreso¹⁶.

En suma, en 293 ocasiones se presentaron reemplazos durante el cuatrienio pasado. 267 de ellos –correspondientes al 91,1%– fueron temporales y 26 –correspondientes al 8,9%– fueron definitivos.

¹⁵ Giraldo, Fernando y López, José Daniel (2007). "El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: Un estudio comparado desde la Reforma Política", en *Colombia internacional*, núm. 64, p. 122-153.

¹⁶ Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes (2006). *El Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006: entre el predominio uribista y la agrupación de los partidos*. Bogotá.

Gráfico 1: Reemplazos temporales vs. reemplazos definitivos durante el cuatrienio 2002-2006



Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

En promedio, en cada legislatura se presentaron 73,25 reemplazos, lo cual equivale, a su vez, a 36,63 sustituciones por semestre legislativo o periodo. Sin embargo, la Tabla 1 muestra que cada semestre tuvo tendencias muy distintas en materia de reemplazos. En este or-

den de ideas, la comparación entre dos cuatrienios distintos –ejercicio que se desarrollará en el próximo capítulo– no puede apoyarse exclusivamente en el promedio semestral de reemplazos, sino que debe considerar las especificidades de cada periodo.

Tabla 1: Evolución de los reemplazos temporales en el Congreso durante el cuatrienio 2002-2006¹⁷

	2002 -II	2003 -I	2003 -II	2004 -I	2004 -II	2005 -I	2005 -II	2006 -I	Sin info.	Total
Senado	9	29	13	9	10	18	20	23	3	134
Cámara	4	36	25	16	15	22	9	3	3	133
TOTAL	13	65	38	25	25	40	29	26	6	267

Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

Nota: En algunos casos, los periodos de reemplazo inician en un semestre y concluyen en otro. En este caso, el reemplazo es contabilizado

en el semestre en el cual la ocupación de curul por parte del sustituto haya sido más prolongada.

¹⁷ Los reemplazos definitivos no son incluidos en la tabla, ya que suelen ser de larga duración y, por consiguiente, no es factible ubicarlos en un solo semestre.

En la Tabla 1 se identifican algunas tendencias interesantes:

Primera, la mayor cantidad de reemplazos, tanto en Senado como en Cámara, ocurrieron durante el primer semestre de 2003, cuando se tramitaron, entre otros, el proyecto de ley de Referendo y la Reforma Política. Segunda, el primer semestre del cuatrienio fue el menos activo en materia de reemplazos en el Congreso. Tercera, los semestres electorales –el segundo de 2003 y el primero de 2006– presentaron una cantidad de reemplazos promedio en ambas cámaras, si bien el fenómeno fue más intenso en Senado, en el semestre de realización de los comicios legislativos de 2006, y en Cámara, durante el periodo que comprendió las elecciones territoriales de 2003.

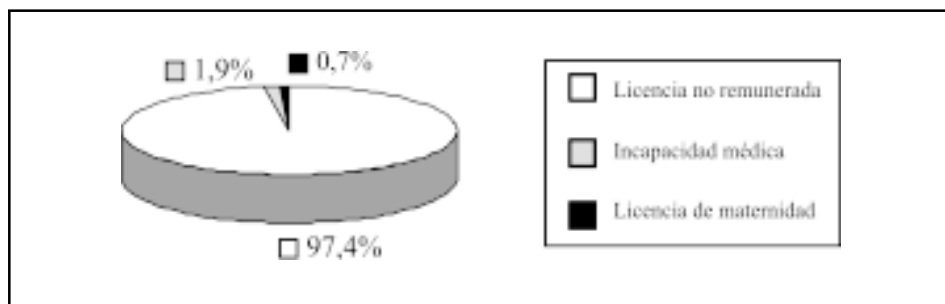
Por ahora, cualquier explicación sobre estas tendencias diferenciadas para cada semestre resultaría especulativa, máxime cuando los datos presentados

no permiten enunciar hipótesis plausibles. Para determinar si la proliferación de reemplazos en determinado lapso obedece a motivaciones electorales, al contenido de la agenda parlamentaria o a algún otro factor, sería oportuno revisar el comportamiento del fenómeno en cuatrienios anteriores. Sin embargo, dicha tarea escapa a las posibilidades del presente estudio.

¿A qué obedecen estos reemplazos?

Como se señaló en el primer capítulo, estas prácticas suelen estar asociadas al pago de favores políticos y electorales. Desafortunadamente, la información entregada por el Congreso de la República no permite corroborar esta tesis, ya que los reemplazos temporales, que son los más numerosos, en la mayoría de los casos son explicados como licencias no remuneradas, sin ofrecer información más amplia al respecto (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Motivos de los reemplazos temporales en el Congreso de la República durante el cuatrienio 2002-2006

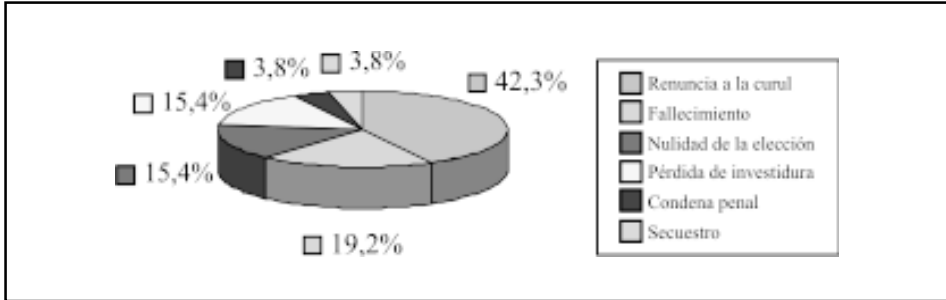


Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

En cambio, sobre los reemplazos definitivos existe información más precisa (ver Gráfico 3). La mayoría de ellos se dieron por renuncia a la curul y, en

menor medida, por fallecimiento, pérdida de investidura, nulidad de la elección,¹⁸ condena penal y secuestro.

Gráfico 3: Motivos de los reemplazos definitivos en el Congreso de la República durante el cuatrienio 2002-2006



Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

3. ¿Declive del carrusel parlamentario en el cuatrienio 2006-2010? Comparación con el cuatrienio 2002-2006

En lo que va corrido del cuatrienio 2006-2010 –es decir, entre el 20 de ju-

lio de 2006 y el 20 de marzo de 2007–, se han registrado 9 reemplazos, separándose de su curul 9 titulares y accediendo al parlamento igual número de sustitutos (ver Tabla 2).

¹⁸ Tal es el caso de los senadores Gabriel Acosta y Piedad Córdoba, y del ex Senador José Renán Trujillo, quienes perdieron su curul tras un fallo del Consejo de Estado que anulaba numerosas mesas de votación por presunto fraude electoral.

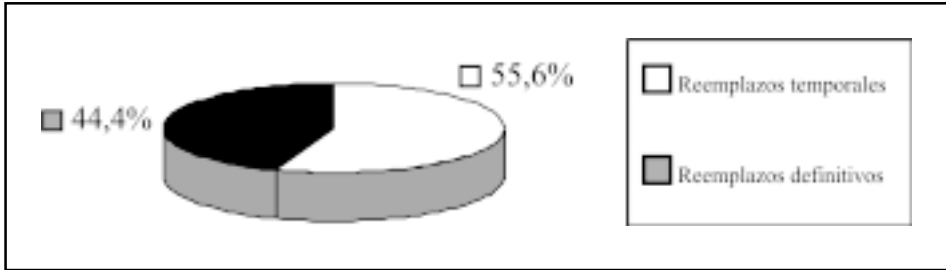
Tabla 2: Evolución de los reemplazos temporales en el Congreso durante el cuatrienio 2002-2006¹⁹

Tipo de reemplazo	Cámara	Congresista reemplazado	Congresista reemplazante	Motivo del reemplazo
Definitivo	Senado de la República	Merlano Fernández, Jairo Enrique	Arias Mora, Ricardo	Renuncia a la curul (luego de la medida de aseguramiento con fines preventivos dictada contra Merlano, en el marco del escándalo de la parapolítica)
Definitivo	Senado de la República	Vélez Trujillo, Luis Guillermo	Visbal Martelo, Jorge Anibal	Fallecimiento
Definitivo	Cámara de Representantes	Díaz Contreras, Jairo	Yanet Lindarte, Zaida Marina	Pérdida de investidura
Definitivo	Cámara de Representantes	Hernández Díaz, Efrén Antonio	Barón Caballero, Liliana	Renuncia a la curul (Hernández aspirará en 2007 a la Gobernación de Casanare)
Temporal	Senado de la República	García Romero, Álvaro Alfonso	Gutiérrez, José Gonzalo	Medida de aseguramiento con fines preventivos (escándalo de la parapolítica)
Temporal	Senado de la República	Robledo Castillo, Jorge Enrique	Jaramillo Martínez, Guillermo Alfonso	Motivos de salud y viaje parlamentario
Temporal	Cámara de Representantes	Caballero Caballero, Jorge Luis	Ávila Durán, Carlos Enrique	Medida de aseguramiento con fines preventivos (escándalo de la parapolítica)
Temporal	Cámara de Representantes	Campo Escobar, Alfonso Antonio	Vargas Polo, Víctor Julio	Medida de aseguramiento con fines preventivos (escándalo de la parapolítica)
Temporal	Cámara de Representantes	Morris Taboada, Erik Julio	Conde Romero, José María	Medida de aseguramiento con fines preventivos (escándalo de la parapolítica)

De los 9 reemplazos registrados, 4 fueron definitivos y 5 temporales, como se registra en el siguiente gráfico:

¹⁹ Sobre los senadores Álvaro Araújo Castro, Dieb Nicolás Maloof Cusé, Mauricio Pimiento Barrera y Luis Eduardo Vives Lacoutre también ha recaído medida de aseguramiento con fines preventivos. Sin embargo, no han sido suspendidos por la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, y tampoco se han apartado voluntariamente de su curul. Por estos motivos, no han tenido reemplazos durante este cuatrienio.

Gráfico 4: Reemplazos temporales vs. reemplazos definitivos, 20 de julio de 2006-20 de marzo de 2007



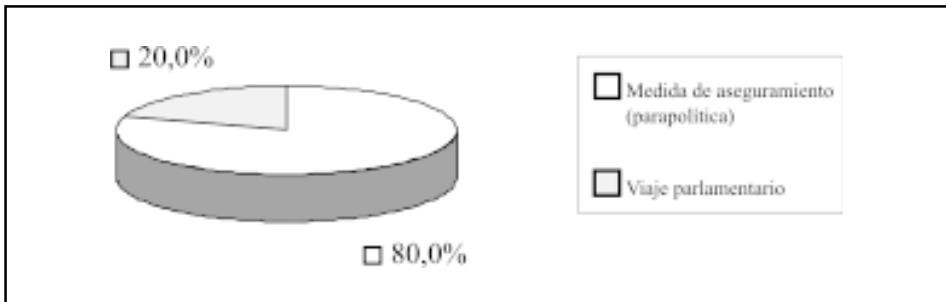
Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

Adicionalmente, se identifican dos tendencias llamativas en lo que respecta a los motivos de los reemplazos:

La primera, en el caso de los reemplazos temporales, los procesos judiciales contra congresistas por sus presun-

tos vínculos con el paramilitarismo han marcado la pauta. 4 de los 5 parlamentarios separados provisionalmente de su curul están hoy privados de la libertad o prófugos de la justicia –tal es el caso del Representante Jorge Luis Caballero– (ver Gráfico 5).

Gráfico 5: Motivos de los reemplazos temporales en el Congreso de la República 20 de julio de 2006-20 de marzo de 2007

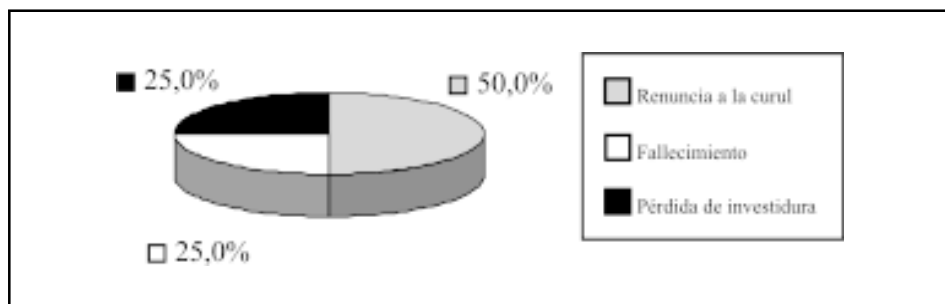


Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

La segunda, en el caso de los reemplazos definitivos, figuran causas tales como la renuncia a la curul –con fines

judiciales o electorales–, el fallecimiento y la pérdida de investidura (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Motivos de los reemplazos definitivos en el Congreso de la República, 20 de julio de 2006-20 de marzo de 2007



Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

¿Qué diferencias se pueden identificar –preliminarmente– entre los cuatrienios 2002-2006 y 2006-2010 en materia de reemplazos en el Congreso?

Para responder a este interrogante, a continuación se hace una comparación entre los dos cuatrienios en función de tres variables que ya han sido tratadas en este artículo: número de reemplazos, tipo de reemplazos y motivos de los reemplazos.

3.1. Número de reemplazos

Entre el 20 de julio de 2006 y el 20 de marzo de 2007 se registraron 9 reemplazos. Si esta cifra se proyecta a cuatro años, se obtiene un estimado de 54 reemplazos para todo el cuatrienio. Un valor mucho menor al total de vacancias suplidas en el periodo 2002-2006, que fue de 267. Sin embargo, el carrusel parlamentario fluctúa bastante cada semestre, y por ello, ni los promedios ni las proyecciones cuatrianuales dimensionan suficientemente la magnitud del fenómeno.

Ahora, si se comparan las estadísticas de reemplazos del primer semestre del cuatrienio 2002-2006 con las correspondientes a los ocho primeros meses del cuatrienio 2006-2010, se encuentran diferencias muy acentuadas: entre julio y diciembre de 2002 se dieron 13 reemplazos, y entre el 20 de julio de 2006 y el 20 de marzo de 2007 se contabilizaron 9 reemplazos. Esto resulta muy diferente si se tiene en cuenta que el segundo lapso de tiempo es más prolongado que el primero.

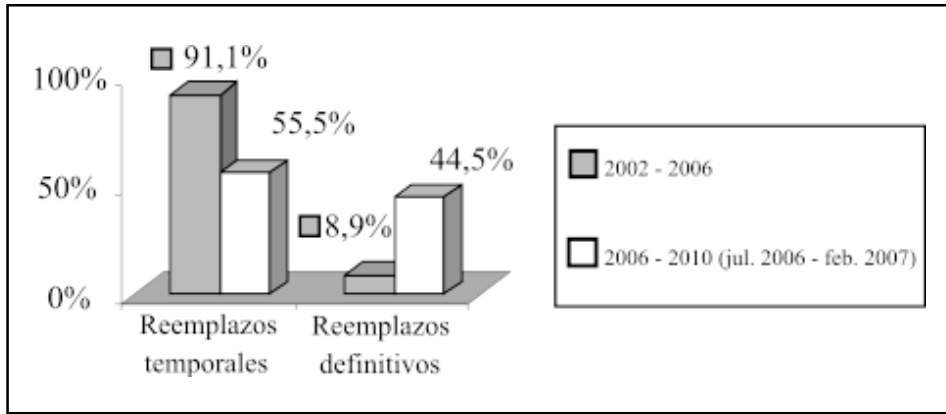
3.2. Tipo de reemplazos

Como se ilustra en el Gráfico 1, el 91,1% de los reemplazos registrados en el cuatrienio 2002-2006 eran temporales, y sólo el 8,9% eran definitivos. Esta situación cambió radicalmente en los ocho primeros meses del cuatrienio 2006-2010, cuando el 55,5% de los reemplazos fueron temporales y el 44,5% fueron definitivos. Este contraste, sumado a la reducción en el número de vacancias suplidas y al hecho de que la

mayoría de los reemplazos temporales recientes obedecieron a medidas de aseguramiento contra congresistas titula-

res, sugiere que los parlamentarios son ahora menos proclives a ceder sus escaños voluntariamente.

Gráfico 7: Evolución de los reemplazos temporales y definitivos en el Congreso, 2002-2006 y 2006-2010



Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

3.3. Motivos de los reemplazos

No se encuentran mayores diferencias en materia de reemplazos definitivos. Al igual que en el cuatrienio pasado, la renuncia ha sido el principal motivo de dejación de los escaños en el último periodo. En menor medida –con un caso cada una–, también aparecen el fallecimiento y la pérdida de investidura.

En cambio, existen diferencias sensibles entre los dos periodos en materia de reemplazos temporales. Mientras que en el cuatrienio 2002-2006, el 97,4% de las vacancias transitorias se catalogaron como licencias no remuneradas –de las cuales no se conoce más información–, el total de los reemplazos temporales registrados entre el 20 de julio

de 2006 y el 20 de marzo de 2007 tienen causas claramente establecidas (ver Tabla 2), y la mayoría de las veces obedecieron a procesos judiciales que sindicaban a congresistas en ejercicio.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones preliminares: en primer lugar, que, aparentemente, los miembros del nuevo Congreso tienen una menor propensión a separarse temporal y voluntariamente de sus curules –el primer capítulo explica bien por qué–. Y en segundo lugar, que el nuevo panorama de reemplazos en el Congreso, al ser menos amplio y complejo, vuelve más accesible la información sobre el tema y, por ende, visibiliza las responsabilidades políticas de congresistas y partidos en esta materia.

4. Conclusiones

El conjunto de normas introducidas por la Reforma Política de 2003 busca castigar los personalismos y la atomización partidista –a través de las listas únicas y los umbrales, entre otros–, y, en muchos casos, deja el orden de las listas para elecciones plurinominales en manos de los electores –mediante la figura del voto preferente opcional–. Estos cambios institucionales pueden obstaculizar la marcha del carrusel parlamentario, que se cimienta en gran medida en un sistema de partidos personalista y fragmentado y en acuerdos preelectorales que necesitan certidumbre frente al orden de las listas con antelación a los comicios.

Preliminarmente, una comparación estadística entre los cuatrienios 2002-2006 y 2006-2010 sugiere que la Reforma Política ha incidido significativamente en el tema de los reemplazos en la dirección esperada. En primer lugar, porque la cantidad de vacancias suplidas se ha reducido drásticamente durante los ocho primeros meses del cuatrienio actual. En segundo término, porque los reemplazos temporales –típicamente asociados con el carrusel parlamentario– han cedido terreno frente a los reemplazos definitivos en términos porcentuales (ver Gráfico 7). Y finalmente, porque los motivos de las vacancias transitorias han cambiado drásticamente: mientras que en el cuatrienio 2002-2006, el 97,4% de los casos obedecieron a licencias no remuneradas solicitadas por los parlamentarios,

en el cuatrienio 2006-2010, el 80% de los casos se debieron a motivos de fuerza mayor –específicamente, a las medidas de aseguramiento proferidas contra un grupo de congresistas en desarrollo de la investigación sobre la parapolítica–.

Así pues, las negociaciones políticas que involucran la ocupación de las curules en el Congreso parecen haber cedido bastante terreno a raíz de la Reforma Política. Sin embargo, el cuatrienio actual apenas ha empezado, y está por verse el comportamiento del Congreso en materia de reemplazos en los tres años y cuatro meses restantes. Por ahora, no es prudente responder a muchos interrogantes de gran importancia en el estudio de este fenómeno: por ejemplo, si el Senado de la República y la Cámara de Representantes funcionarán con patrones distintos en materia de reemplazos, considerando que la composición de una y otra cámara es muy distinta en términos del tamaño de las listas electas y de la proximidad regional de sus candidatos. O también, si los congresistas electos en listas con voto preferente serán menos proclives a ceder su curul que los parlamentarios que hayan integrado listas cerradas, considerando que éstos últimos conocían el orden definitivo antes de los comicios, y, por ende, contaron con la información necesaria para negociar la ocupación de los escaños, reeditando el *modus operandi* de cuatrienios anteriores.

Por todo lo anterior, en el presente estudio no se enuncian conclusiones definitivas, sino que se identifican tendencias preliminares que habrán de ser corroboradas o falseadas posteriormente. Sólo un estudio posterior, que pueda dar cuenta de lo ocurrido durante todo el cuatrienio 2006-2010, podrá constatar si, en efecto, la Reforma Política trajo consigo un retroceso significativo en la marcha del carrusel parlamentario.

Bibliografía

- Giraldo, Fernando y López, José Daniel (2007) “El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política”, en *Colombia Internacional*, núm. 64.
- Palacio, Alfonso (1994). *El Congreso en la Constitución de 1991. Del Edificio Fénix al Centro de Convenciones. Los desarrollos legales*, Bogotá, Thomas Greg & Sons de Colombia, Tercer Mundo Editores.
- Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes (2006). *El Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006: entre el predominio uribista y la agrupación de los partidos*. Bogotá.
- Quinche, Manuel Fernando (2004). *Reforma política y referendo en Colombia dentro de los procesos de reformas de la Constitución de 1991*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (1999). *Sentencia del 24 de noviembre de 1999*. Bogotá D.C.
- Rodríguez, Juan Carlos y Botero, Felipe (2006). “Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 26.
- Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes, Paula (2006). Y se hizo la reforma: condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política del 2003. En: Hoskin, Gary y García, Miguel (ed.). *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá, Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, London School of Economics.