

Senado Colombiano:

El contrapeso que genera la circunscripción nacional
en el Congreso Colombiano

Mónica Pachón

Presentación para el Foro Internacional: Diseño
institucional, atribuciones y retos de las cámaras altas

Ciudad de Mexico, Julio 16 del 2024.

En defensa del bicameralismo (Nolte, Sánchez 2005)

- En primer lugar, las segundas cámaras contribuyen al sistema de pesos y contrapesos, dispersando y equilibrando el poder político.
- En segundo lugar, el trámite sucesivo de la legislación en dos cámaras independientes mejora la calidad de la legislación.
- En tercer lugar, las segundas cámaras contribuyen a la estabilidad de los resultados legislativos, ya que es más difícil cambiar el statu quo en un sistema legislativo formado por dos órganos.
- En cuarto lugar, las dos cámaras representan intereses y circunscripciones políticas diferentes.

Argumento

El Senado con su circunscripción nacional genera un contrapeso importante en el Congreso Colombiano porque los senadores tienen mayor experiencia legislativa, su ambición más estática que sus pares de Cámara de Representantes, obteniendo en promedio significativamente más votos preferentes, en donde se da un rol más preponderante de los partidos políticos.

Existe una tensión importante sobre la circunscripción nacional de Senado que ha resultado en varios proyectos de reforma constitucional que busca modificarla para asemejarlo a la Cámara. Sin embargo, estas propuestas desconocen el rol que tiene la experiencia y proporcionalidad en los balances y contrapesos.

País	Sistema electoral para diputados	Sistema electoral para senadores	Tamaño del distrito		Tamaño de la cámara	
			Dip	Sen	Dip	Sen
Argentina	Proporcional	Pluralidad con representación minoritaria	10,7*	3	257	72
Bolivia	Proporcional personalizada	Pluralidad con representación minoritaria	1 and 14.4*	4	130	36
Brasil	Proporcional	Proporcional	19*	3	513	81
Chile	Proporcional	Proporcional	5,5*	3,1*	155	50
Colombia	Proporcional con representación minoritaria	Proporcional con representación minoritaria	4,8*, 16, 5, 2 y 1**	100, 5, y 2 **	188	108
Rep. Dom.	Pluralidad con representación minoritaria	Pluralidad	178, 5 and 7	1	190	32
México	Segmentado: pluralidad/proporcional	Segmentado: pluralidad con representación minoritaria/proporcional	1 and 40	3 and 32	500	128
Paraguay	Proporcional	Proporcional	4,4*	45	80	45
Uruguay	Proporcional	Proporcional	19/99 ^o	30	99	31 ^{oo}

* Magnitud promedio

** En Colombia, existe un distrito electoral nacional para el Senado con 100 escaños, 5 escaños para el antiguo partido FARC, 2 para comunidades indígenas y un escaño para el segundo en las elecciones presidenciales. La Cámara de Diputados tiene 161 escaños para distritos electorales territoriales, 16 para distritos especiales de paz, 2 para minorías étnicas, 1 para comunidades indígenas y 1 para ciudadanos extranjeros.

o El sistema electoral uruguayo comprende 19 distritos de diferentes tamaños, pero la fórmula para la asignación de escaños se aplica a los porcentajes del voto nacional agregado.

oo En Uruguay, el Vicepresidente es miembro del Senado con derecho a voto completo.

Fuente: Payne et al. (2002) actualizado por Nolte & Sánchez (2005) y Pachón (2024). Argentina actualizó el número de distritos electorales de diputados. Bolivia ahora elige 4 senadores por distrito. Chile reformó su Congreso en 2017, pasando de un sistema binominal a uno proporcional. Colombia ahora incluye escaños especiales para minorías y el proceso de paz. La República Dominicana aumentó su número de diputados a 190.

Perú: Vuelve a la bicameralidad (2024)



INICIO > BOLETÍN Y EVENTOS

Bicameralidad y reelección parlamentaria: tan impopulares como necesarias

El Gobierno peruano promulga el retorno a la bicameralidad, a partir de 2026

El Ejecutivo de la presidenta Dina Boluarte promulgó la ley que reestablece el retorno a la bicameralidad en el Congreso. Se trata de una reforma constitucional que fue aprobada hace dos semanas por la Cámara de Diputados. Los defensores de la normativa argumentan que el cambio promueve una mejor legislación y control político, mientras que sus detractores aseguran que es una oportunidad para que aumente la corrupción y el despilfarro de fondos públicos.

Primera modificación: 21/03/2024 - 02:02 3 min

El largo tránsito a un Senado Nacional

- Constitución de 1886: 2 senadores por cada departamento, elegido de forma indirecta por las asambleas.
- Reforma de 1910: Senado proporcional a representación, circunscripción departamental, periodos de 4 años.
- Reforma de 1947: Elección popular del Senado, 4 años.
- Reforma de 1958: Equidad liberales – conservadores hasta 1974.
- Reforma de 1991: Elección en circunscripción nacional, imitando la elección de la asamblea nacional constituyente, en listas cerradas sin límite de número de listas.
- Reforma del 2003: Una lista por partido, umbral del 2- 3%.

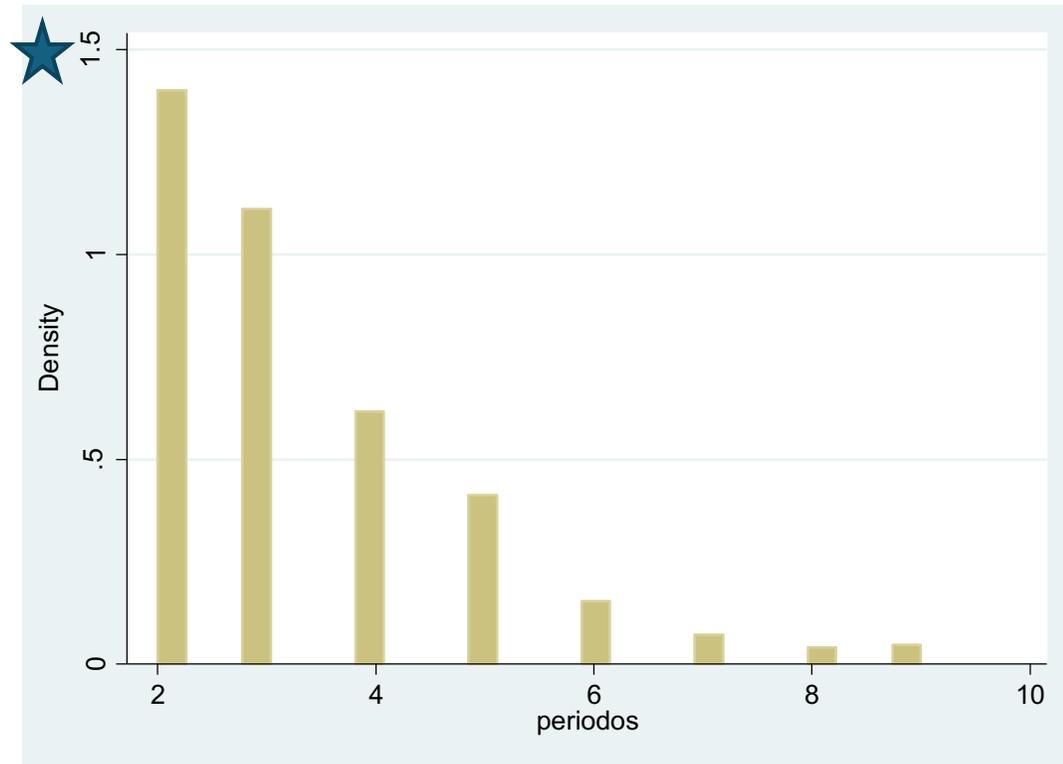
El Senado – Históricamente la Cámara con mayor *jerarquía*

- Eran “la cabeza” de las tarjetas electorales, y lideraban las campañas electorales.
- Si bien se planteó desde el comienzo que el número de senadores fuera menor, con requisitos más exigentes, las cámaras y sus funciones legislativas han sido equivalentes.
- Fueron elegidos de forma indirecta hasta 1947.

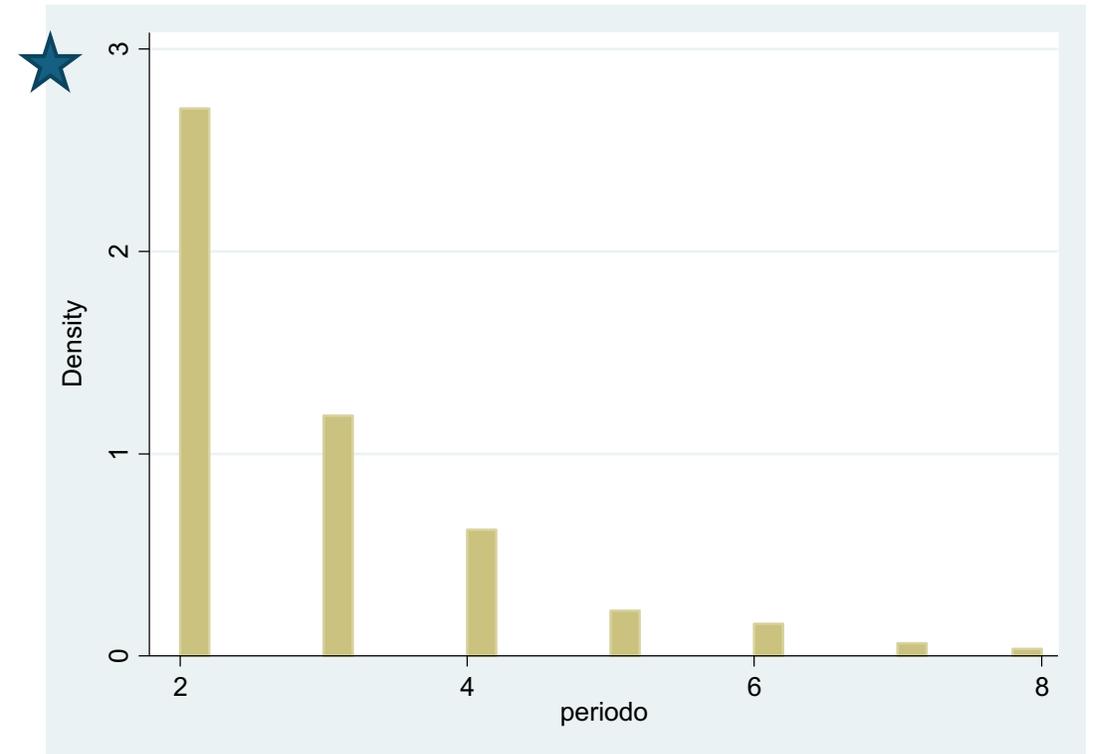


Los senadores con más periodos que los representantes, post 1991 – menor diferencia.

Senado (1962 – 2010)



Cámara (1962- 2010)

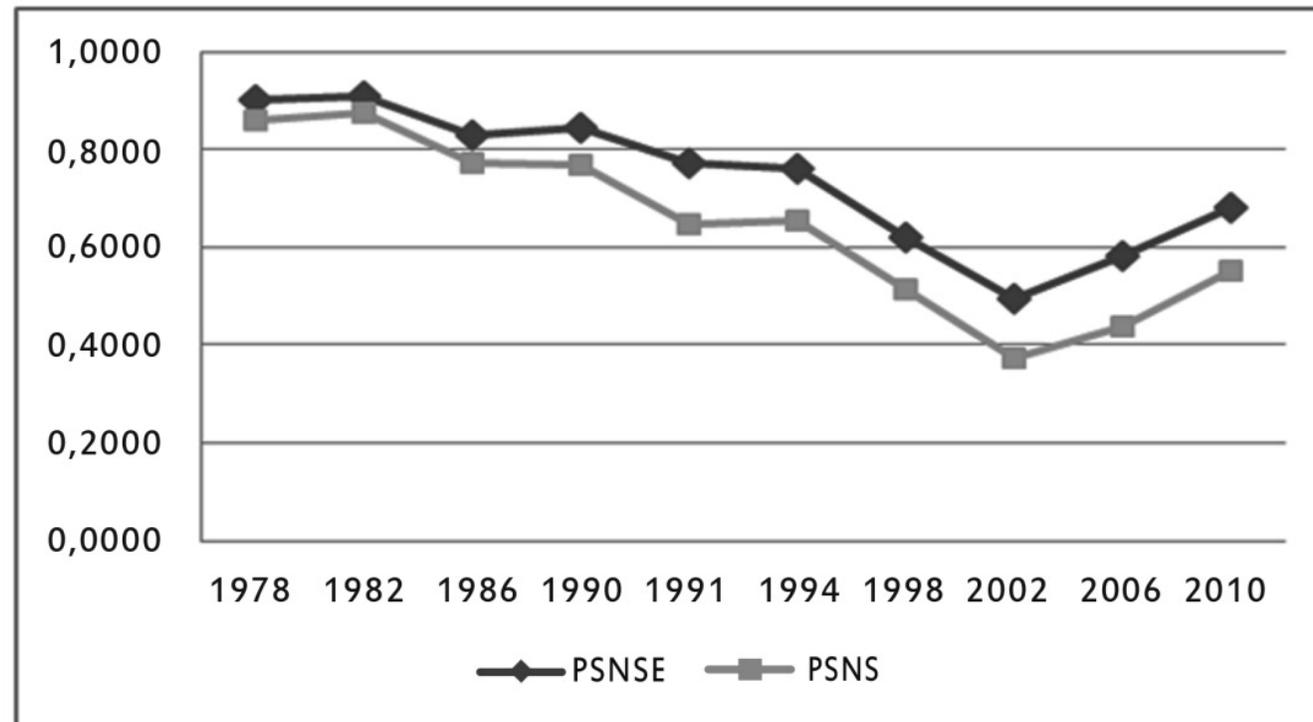


Antes del 1991

- Senado con circunscripciones departamentales.
- En el agregado: desproporcionalidad favorable a los intereses de las élites políticas regionales menos urbanas, representando a los territorios. Las mayorías resultantes no reflejan la demografía del país por la existencia de sobre-representación.
- Las cámaras eran simétricas - no hay una con mayor poder – aunque tienen funciones electorales y de control diferentes.
- Senadores “presidenciables”: Antes de la descentralización, ser Senador acercaba a los legisladores a la rama ejecutiva. Se era electo y luego podría estar una gobernación, en una alcaldía o un ministerio.

Los partidos Liberal y Conservador controlaban las carreras de los políticos nacionales y locales

Nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano (1978-2010)



Después de 1991

- Cambio a la circunscripción nacional imitando la forma en que eligió la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.
- Favorable a las zonas urbanas densamente pobladas.
- Umbral de participación más alto en número absoluto de votos por lista, pero un sistema más proporcional que en la Cámara de Representantes que permite la extrema fragmentación.
- **Altos niveles de fragmentación anterior a la reforma del 2003.**
- Ya no están los senadores “presidenciables” por las incompatibilidades que se crean en la Constitución de 1991.

Funciones comunes Cámara y Senado

- Función administrativa
 - Función legislativa
 - Función constituyente
- Función de control político
 - Función electoral

Diferencias de jurisdicción entre Cámara y Senado

Función electoral:

- Elegir al Defensor del Pueblo.

Función judicial:

- Acusar ante el Senado, con causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.
- Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

Función de control público:

- Examinar la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.

Función electoral:

- El Senado podrá escoger al Procurador General de la Nación, al Contralor General, a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

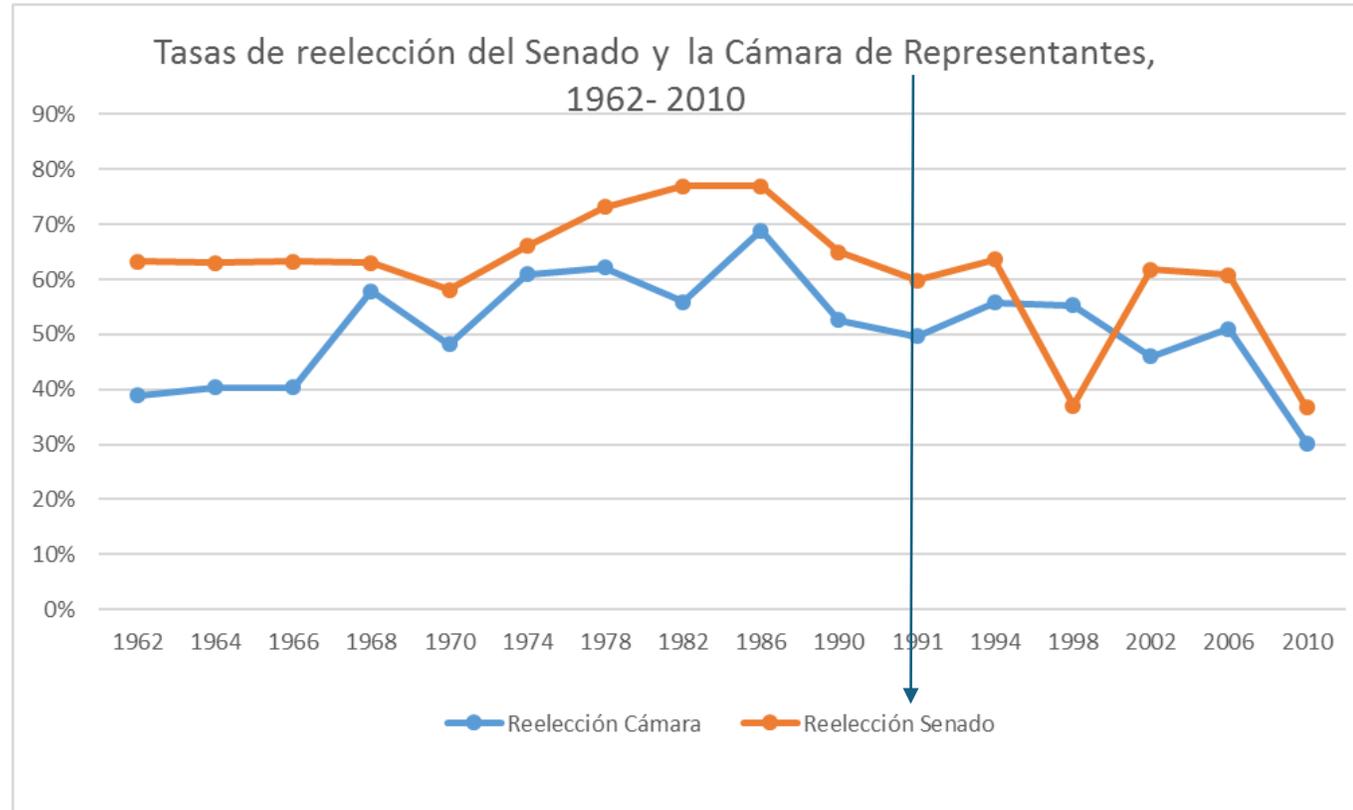
Funciones protocolarias:

- Recibir a jefes de Estado de otras naciones en visitas oficiales.

Función de control público:

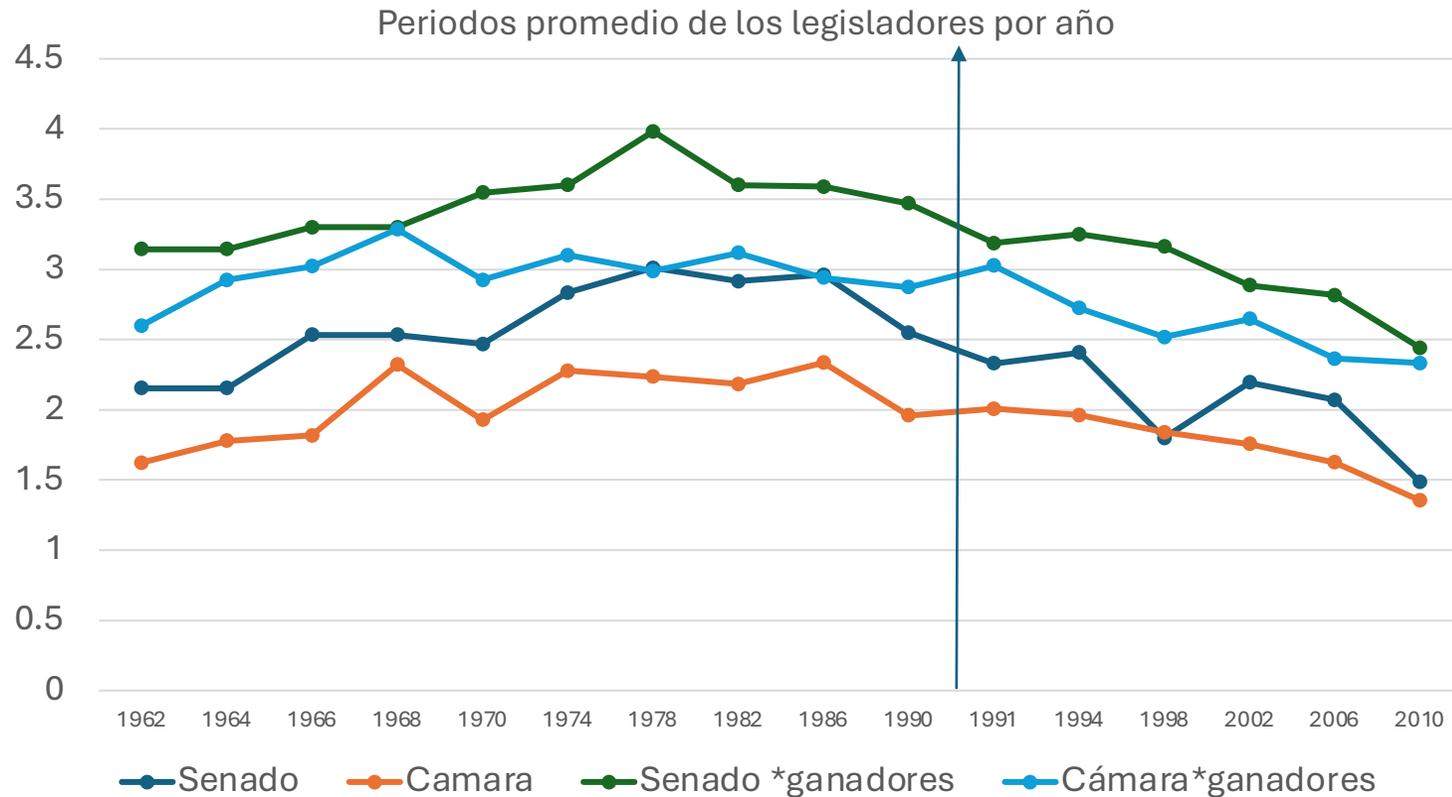
- Ascensos a generales de altos mandos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Tendencias de largo plazo: La experiencia legislativa es mayor en Senado (2022: 70% si se cuentan tránsito de Cámara a Senado, vs 30% en Cámara).



Fuente: Elaborado por los autores, base de datos de Pachón y Sanchez (2014). Los legisladores que han estado más de un periodo en la Cámara o Senado se cuentan como reelegidos, aunque la elección no fuese consecutiva.

Periodos promedio (incluyendo no consecutivos) por legislador en Cámara y Senado, 1962- 2010

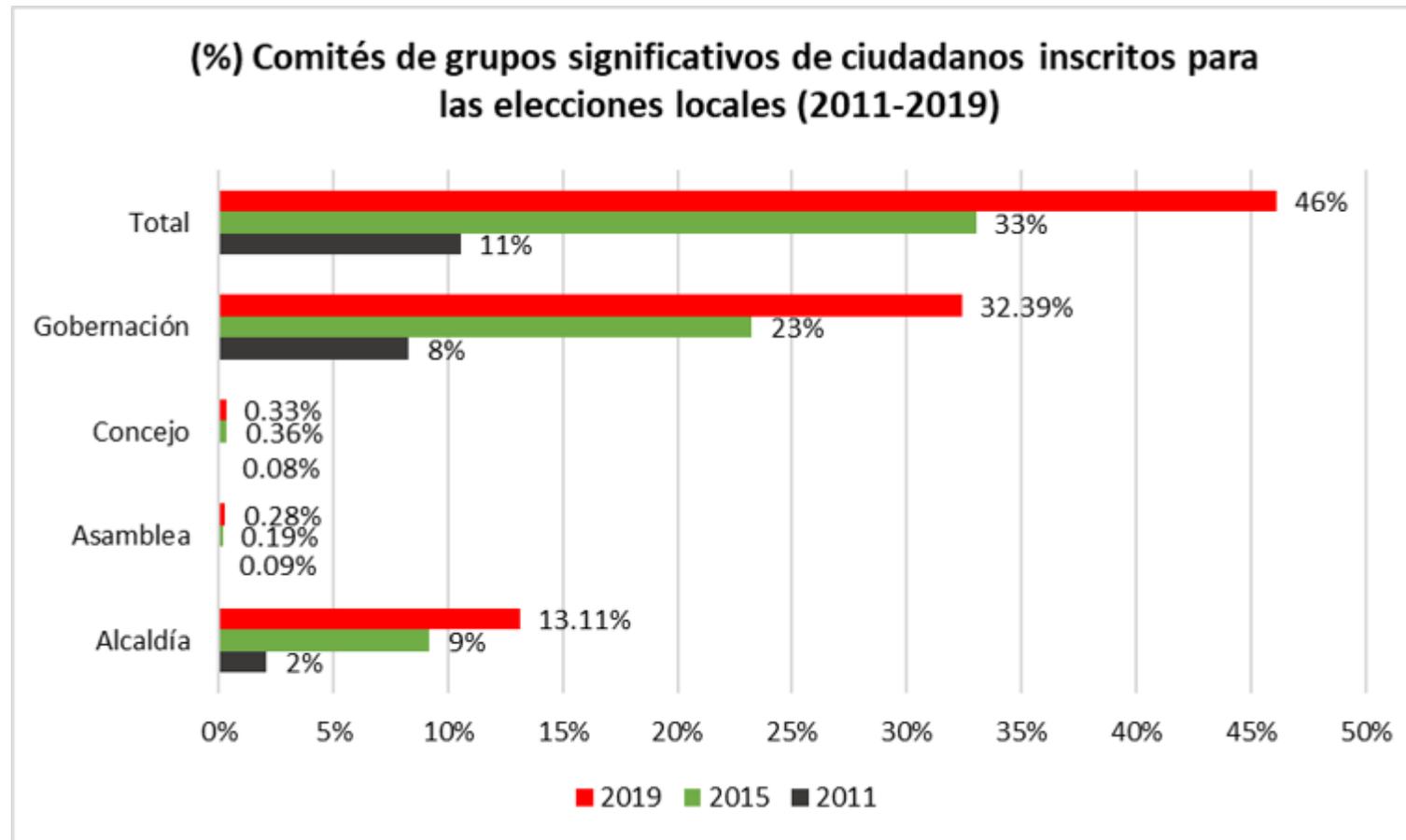


Tendencias

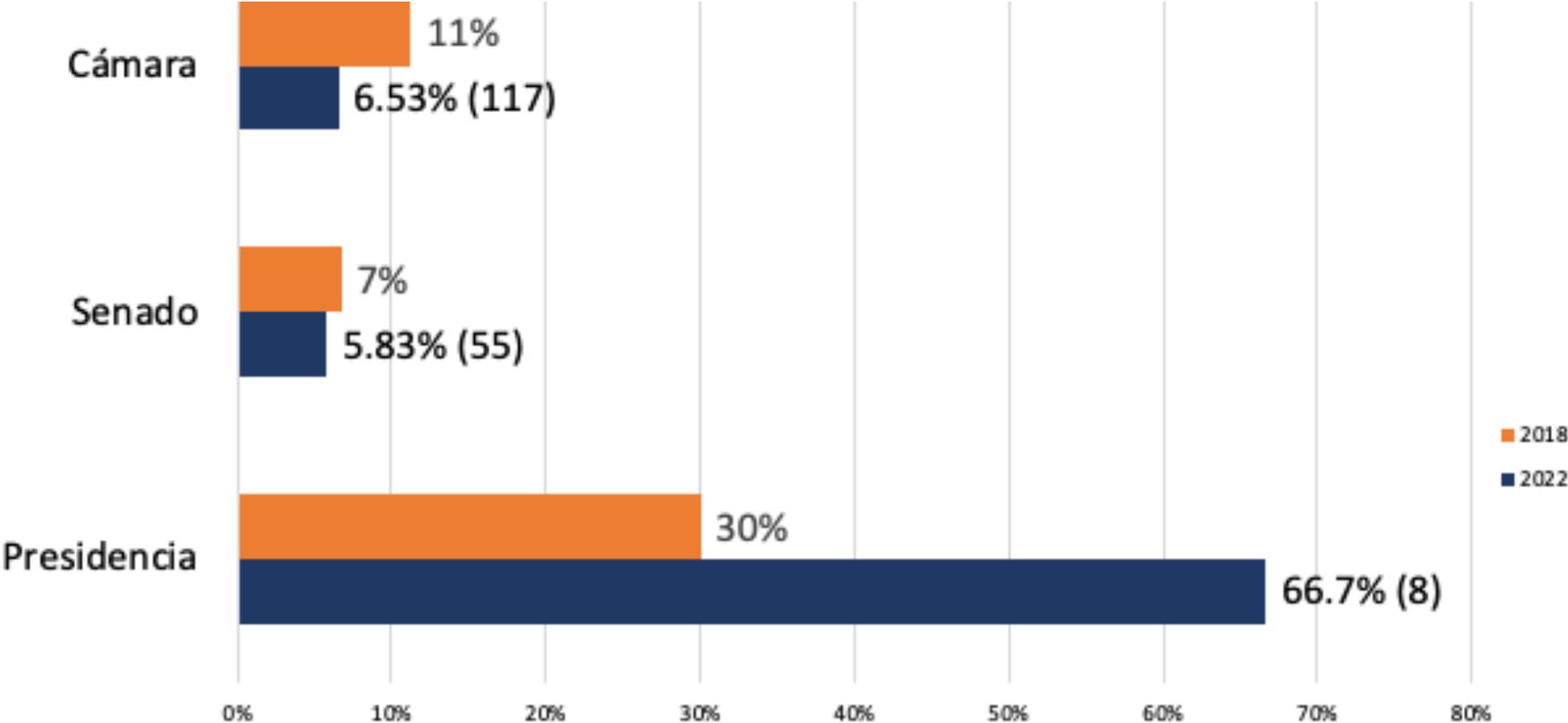
- Descendientes para Cámara y Senado, con mayor duración en el Senado.
- Posible subestimación: Hay ambición progresiva que no contamos aquí, cambio de Cámara a Senado.
- En promedio, 2.8 para Cámara y 3.3 para Senado.

Fuente: Elaborado por los autores, base de datos de Pachón y Sanchez (2014). Los legisladores que han estado más de un periodo en la Cámara o Senado se cuentan como reelegidos, aunque la elección no fuese consecutiva.

Luego de la reforma del 2003, los partidos retornan como coaliciones pre-electorales. En el resto del sistema reinan los candidatos inscritos como independientes (elecciones subnacionales)



Porcentaje de candidatos inscritos como independientes para Cámara y Senado, 2018 - 2022



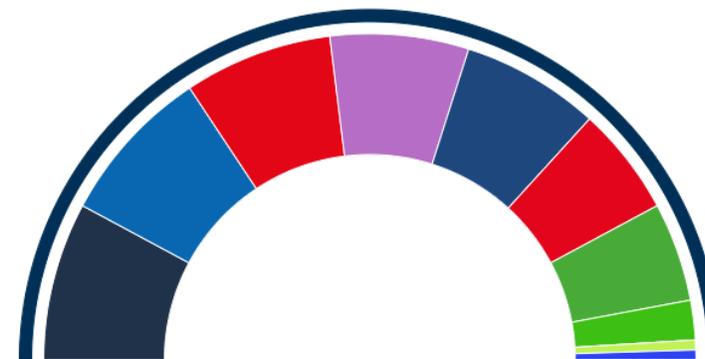
El Senado, el espacio de los partidos y el debate más programático (Colombian standards)



[ver resultados de citrep](#)

cámaras

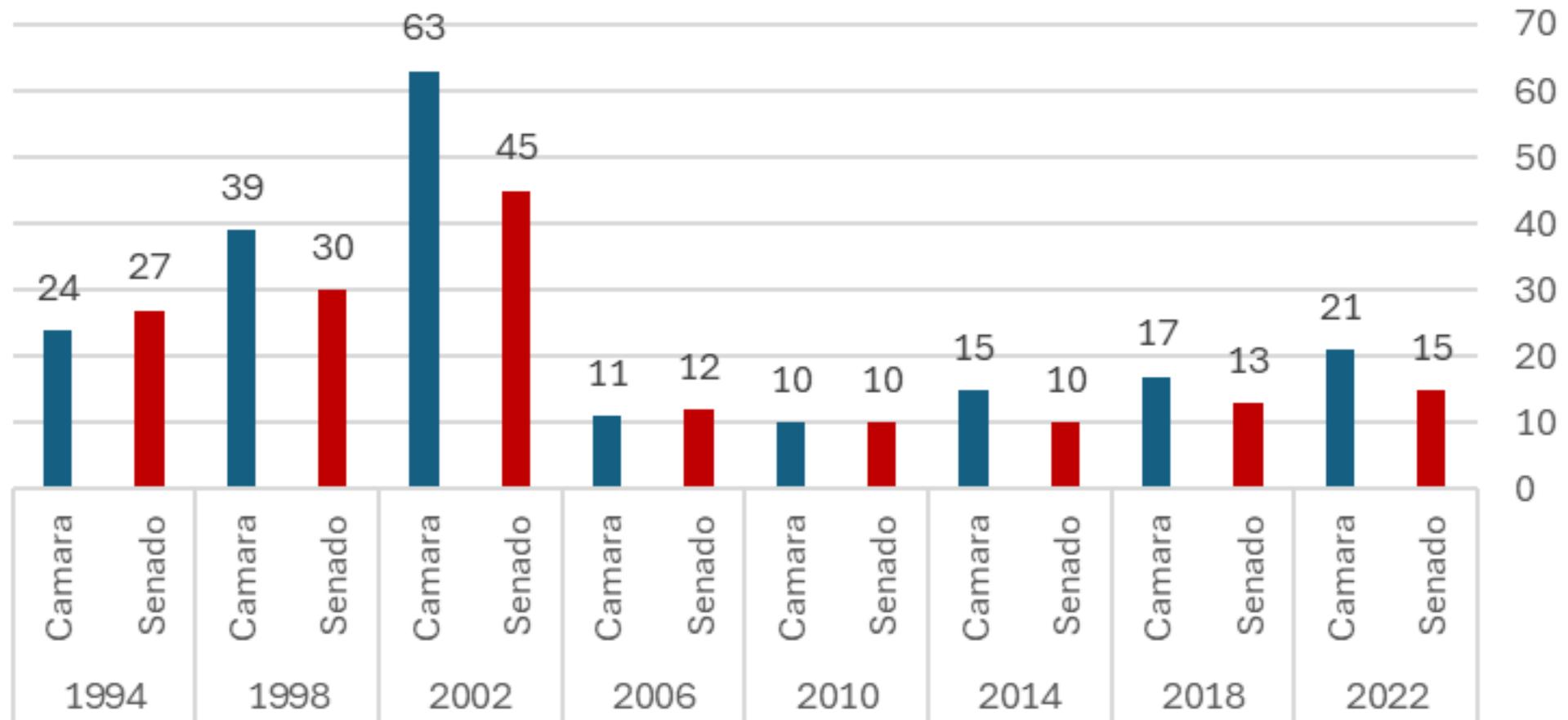
- TERRITORIAL DEPARTAMENTAL
- INDIGENAS
- AFRO-DESCENDIENTES
- PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
- PACTO HISTÓRICO
- PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
- PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO
- PARTIDO CAMBIO RADICAL
- PARTIDO DE LA UNIÓN POR LA GENTE "PAR...
- PARTIDO ALIANZA VERDE
- LIGA DE GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN
- ALTERNATIVOS
- COALICIÓN MIRA - COLOMBIA JUSTA LIBR...
- PARTIDO NUEVO LIBERALISMO
- COALICIÓN CENTRO ESPERANZA
- COALICIÓN PARTIDOS CAMBIO RADICAL - ...
- COALICIÓN CENTRO ESPERANZA
- COALICIÓN PARTIDO CONSERVADOR COL...
- COALICIÓN PARTIDO CONSERVADOR COL...
- PACTO HISTÓRICO ALIANZA VERDE
- COALICIÓN PARTIDO CAMBIO RADICAL Y P...
- MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA SO...
- PACTO HISTÓRICO
- PACTO HISTÓRICO
- COALICIÓN PARTIDO LIBERAL COLOMBIA...
- FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAM...
- PARTIDO COLOMBIA RENACIENTE
- PALENQUE DE LA VEREDA LAS TRECIENTAS...
- GENTE EN MOVIMIENTO
- PACTO HISTÓRICO Y VERDES
- COALICIÓN JUNTOS POR CALDAS
- FERNANDO RÍOS HIDALGO
- COALICIÓN PARTIDO DE LA U Y PARTIDO C...



cámaras

- NACIONAL
- INDIGENAS
- PACTO HISTÓRICO
- PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
- PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
- COALICIÓN ALIANZA VERDE Y CENTRO ES...
- PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO
- PARTIDO CAMBIO RADICAL
- PARTIDO DE LA UNIÓN POR LA GENTE "PAR...
- COALICIÓN MIRA - COLOMBIA JUSTA LIBRES
- MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA SO...

Número de partidos por legislatura en Cámara y Senado



Sin embargo, los individuos son muy importantes:

Listas por voto preferente

- La mayoría son listas con voto preferente: 83% en 2006, 88% en 2010, 70% en 2014, 82% en 2018.
- Lista del Centro Democrático – con Alvaro Uribe en 2014,
- Lista del Pacto Histórico en 2022, con Gustavo Petro.
- La división más importante es entre la coalición de gobierno y la oposición.

Otro cuestionamiento: ¿Deben existir Senadores por cada departamento?

- ¿Senadores nacionales? No. En general los senadores son elegido tan solo en una *parte de la circunscripción*.
- ¿Son las listas nacionales? ¿Favorece el Senado Nacional la “nacionalización de los partidos políticos?”
- Luego de la reforma del 2003, ¿nos debería preocupar el origen “regional” de los senadores?
- La mayoría de legisladores son de Bogotá, Medellín, Valle y zonas más pobladas por el umbral de participación.

¿Departamentos sin representación? ¿Quién representa: partidos o individuos?

Departamentos sin representación en el Senado: datos e indicadores

Variable	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
1. Número de departamentos sin representación	11	12	12	12	11	10	12
2. Número total de entidades territoriales del nivel intermedio de gobierno*	33	33	33	33	33	33	33
3. Población de los departamentos sin representación (miles)	1673	2271	2573	2847	2603	1963	3474
4. Población total del país (miles)	35686	37849	40827	41329	43406	45510	47662
5. Porcentaje de departamentos sin representación (1/2)	33	36	36	36	33	30	36
6. Porcentaje de la población sin representación (3/4)	4.7	6.0	6.3	6.9	6.0	4.3	7.3

* *Departamentos y Distrito Capital*

Fuente: elaborado por el autor a partir de Cuadros 2 y 3 y DANE, Estimaciones y proyecciones de población, www.dane.gov.co, visto el 10 de noviembre de 2016.

- Rodríguez, J. A. (2017). Descentralización (c Centralización) sin representación: a propósito de la composición territorial del Congreso. Disponible en: SSRN 2926229.

Encuesta de Legisladores Nacionales Colombia, 2022

Reporte final

Carlos Scartascini
Inter-American Development Bank
✉ carlossc@iadb.org

Mónica Pachón
Universidad de los Andes
✉ mopachon@uniandes.edu.co

Santiago Alles
Universidad de San Andrés
✉ salles@udesa.edu.ar

N	%	Categorías (sp)
128	60.66	Territorial
65	30.81	Nacional
1	0.47	Oposición
2	0.95	Indígenas
1	0.47	Afro-Descendientes
14	6.64	CITREP
211	100.00	Total

¿En qué opiniones se diferencian los Senadores de los Representantes a la Cámara (Primer semestre)?

No en promedio: sus opiniones de trabajo en las comisiones

Descripción	Cámara	Senado	Prueba_T
Deben tener más autoridad los legisladores con más experiencia vs. legisladores con más votos.	3.67	3.64	0.91
Deben tener más autoridad hombres y mujeres por igual vs. legisladores con más votos.	2.52	2.61	0.74

No en sus opiniones promedio sobre la calidad de la democracia

Descripción	Cámara	Senado	Prueba_T
Elecciones transparentes y confiables	3.52	3.29	0.133
Participación sin riesgos de seguridad	2.51	2.52	0.973
Democracia mejora calidad de vida	3.64	3.63	0.968

En algunos aspectos de su ideología

Descripción	Cámara	Senado	Prueba_T
Estado, más que sector privado, como proveedor de salud	5.06	5.19	0.64
Estado para reducir desigualdad de género	6.49	6.39	0.60
Estado para reducir desigualdad económica	6.15	5.62	0.04
Derecho a matrimonio igualitario	5.42	5.58	0.59
Legalización de la marihuana	4.93	4.77	0.67
Legalización del aborto	4.24	4.34	0.77
Penal de muerte	2.80	2.18	0.02

Senadores consideran que el rol del partido es más importante que los representantes

Descripción	Cámara	Senado	Prueba_T
De acuerdo con las Listas abiertas	3.90	3.35	0.003
Más espacio al candidato y menos al partido en el tarjetón	3.07	2.78	0.084
Representar los intereses del país vs. de su departamento	4.08	2.27	1.07E-09

Los senadores tienen *menos confianza promedio al Presidente de la República*

Descripción	Cámara	Senado	Prueba_T
Se debe ser muy cuidadoso con otros legisladores vs. se puede confiar en la mayoría	3.29	3.11	0.498
Qué tanta confianza le tiene al Presidente	2.99	2.64	0.058
Qué tanta confianza a los legisladores de su misma región o departamento	3.15	3.01	0.220
Qué tanto confía en la información de los legisladores de su comisión	3.27	3.21	0.580

Sin embargo, y a pesar de las similitudes de opinión en la teoría, hay fuertes desacuerdos entre Cámara y Senado

- Ejemplos de Proyectos de Ley aprobados en debates de la Cámara de Representantes para luego ser archivados por la plenaria o alguna comisión del Senado que son importantes para el Ejecutivo:

2017	Reforma política
2018	Prohibición de corridas de toros
2020	Día conmemorativo por los Falsos Positivos
2021	Matricula 0
2023	Reforma Política
2024	Reforma a la salud

Un buen ejemplo del control legislativo del Senado: La reforma política de 2023.



Por estas razones, continuarán los intentos de reforma al Senado (esperemos fallidos)

- Legislatura 2022 - 2026
 - PL 05/23: Circunscripción especial para personas con discapacidad
 - PL 230/23: Reforma legislativa (límites a reelección, periodos de legislaturas más largos, restricción salarial, etc.)
 - PL 17/22: Disminuye la edad requerida para ser congresista.
 - PL 138/22: Curul internacional en el Senado.
 - PL 40/22: Un senador por departamento.
 - PL 28/22: Reforma legislativa (ampliar periodos y restringir salarios).
- Legislatura 2018 - 2022
 - PL 33/18: Iniciativa congresual en el presupuesto.
 - PL 31/21: Circunscripción especial de jóvenes
 - PL 333/20: Reducción tamaño del congreso.
 - PL 167/20: Sesiones virtuales.
 - PL 03/21: Elección de órganos de control.
- Legislatura 2014 -2018
 - PL 07/14: Congresistas candidatos a cargos uninominales.
 - PL 11/14: Silla vacía por corrupción.
 - PL 18/14: Incluir los departamentos más pequeños en el Senado.

¡Mil gracias!