



¿POR QUÉ SE APRUEBAN LAS NORMAS JURÍDICAS EN EL CONGRESO?

ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LA CREACIÓN DE LAS NORMAS*

*Why are the laws approved in congress?
Socio-legal analysis of the creation of rules*

Germán Silva-García**
Luis Germán Ortega-Ruíz***

Recepción: 25 de agosto de 2022. Aceptación: 30 de junio de 2023.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2023.v35.a152>

RESUMEN

La tesis planteada sostiene que los proyectos de ley o de acto legislativo que se tramitan en el Congreso de la República de Colombia tienen mayores posibilidades de ser aprobados, de un modo que resulta bastante significativo, según la posición de estatus del parlamentario que presenta la iniciativa legislativa u obra como ponente de la misma. Esto implica que los integrantes del parlamento, senadores y representantes a la cámara, no son iguales entre si, puesto que habría congresistas con mayor poder y prestigio que otros, de acuerdo con su estatus. El contenido de un proyecto es importante, pero en muchos casos puede perder relevancia, de no contar con el

* Artículo producto de proyecto desarrollado en el Grupo de Investigación en Conflicto y Criminalidad de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia (Bogotá D.C).

** Doctor en Sociología de la Universidad de Barcelona, Máster en Sistema Penal y Problemas Sociales de la misma casa de estudios, Especialista en Ciencias Penales y Abogado de la Universidad Externado de Colombia, es decano e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, Bogotá, a cuyo Grupo de Investigación en Conflicto y Criminalidad pertenece este trabajo de investigación. Contacto: gsilva@ucatolica.edu.co, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3972-823X>.

*** Magíster en Derecho, Especialista en Derecho Administrativo y Abogado de la Universidad Santo Tomás, Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario, Especialista en Alta Dirección del Estado de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Profesor e investigador de la Universidad Católica de Colombia a cuyo Grupo de Investigación en Derecho Público y TICs pertenece este trabajo. Contacto: lortega@ucatolica.edu.co. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2957-5839>.

respaldo representado en la autoridad que emana del poder y del prestigio del parlamentario que lo postula. La investigación identifica cuales son los sistemas de estatus que tienen influencia decisiva y busca comprender su origen y las razones que motivan su influencia. La indagación se realizó con el concurso de la observación de la actividad parlamentaria y la realización de entrevistas en profundidad a congresistas y personal de las Unidades de Trabajo Legislativo UTL.

Palabras claves: aprobación de leyes, sistemas de estatus, estatus y roles, sociología jurídica.

ABSTRACT

The proposed thesis maintains that the bills or legislative acts that are processed in the Congress of the Republic of Colombia have a greater chance of being approved, in a way that is quite significant, depending on the status position of the parliamentarian who presents the legislative initiative or work as speaker of the same. This implies that the members of parliament, senators and representatives to the chamber, are not equal to each other, since there would be congressmen with greater power and prestige than others, according to their status. The content of a project is important, but in many cases it can lose relevance, if it does not have the support represented in the authority that emanates from the power and prestige of the parliamentarian who postulates it. The research identifies which status systems have decisive influence and seeks to understand their origin and the reasons behind their influence. The investigation was carried out with the help of observing parliamentary activity and conducting in-depth interviews with congressmen and personnel from the UTL Legislative Work Units.

Key Words: approval of laws, status systems, status and roles, legal sociology.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación versa sobre el proceso de creación de las normas jurídicas por el poder parlamentario. En consecuencia, su objeto no comprende la totalidad de las normas jurídicas, se circunscribe a la producción de las leyes y actos legislativos por parte del Congreso de la República. De modo indirecto toca también el tema de las políticas públicas, en razón a su juridificación, es decir, a la influencia que las normas jurídicas y sus interpretaciones jurisprudenciales tienen sobre tales políticas (Rodríguez Villabona, & Reyes Beltrán, 2022). La población de estudio se conforma por los congresistas, debido a que la participación directa de la población en la expedición de

leyes es muy restringida, esto en medio de la crisis del sistema de representatividad política (Guilherme Fernandes, & Ferreira de Freitas, 2018).

En el proceso de expedición de las normas legales intervienen factores de orden macrosocial y microsocioal. Estos dos niveles de análisis corresponden, respectivamente, a las estructuras sociales y a la interacción social.

Las estructuras abarcan las institucionales sociales, esto es, los grandes componentes que organizan la sociedad, por lo que generan tipos particulares de relaciones sociales. Entre las estructuras, para citar algunas pertinentes en este trabajo, se encuentra el Estado, con los órganos que conforman los poderes públicos; el derecho, lo que incluye el constitucional y el parlamentario; los partidos y movimientos políticos, que movilizan a las fuerzas de oposición y a las gubernamentales; el clientelismo, que es una institución política que ordena un sistema de “favores” y contraprestaciones, etc. Las anteriores, solo para aludir a algunas estructuras sociales que tienen relación directa con la aprobación de las leyes, aun cuando hay muchas otras estructuras sociales, como la familia, los medios de comunicación o la cultura, entre otras.

Las interacciones o acciones sociales corresponden a comportamientos que tienen un sentido significativo para los demás (Weber, 1992), por ende, se desarrollan a partir de un entendimiento intersubjetivo entre los actores. Son sociales, precisamente, porque repercuten en otros, mediante contactos que no son de modo necesario cara a cara. Las conductas ejecutadas por los parlamentarios, traducidas en los debates que llevan a cabo en el Congreso, la redacción de proyectos y ponencias, junto a sus intervenciones en las votaciones de las leyes, son un tipo particular de acciones sociales. Las interacciones sociales, aun cuando están libradas a la autonomía de las personas, en todo caso, son influenciadas de manera intensa por un conjunto de variables sociales -procesos de socialización, estatus, expectativas de rol, micro/órdenes sociales y definiciones de la situación- (Pérez-Salazar & Acevedo, 2023) y psicológicas -personalidad, cognición, sentimientos y emociones-.

Las estructuras sociales son resultado de multitud de interacciones sociales ejecutadas a lo largo de periodos de la historia, pero una vez emergen adquieren autonomía propia y no solo existen con independencia de las acciones que las crearon, además repercuten sobre ellas. En esos términos, hay una relación estrecha e importante entre las estructuras y las acciones sociales, donde se influyen mutuamente, lo que genera sucesos sociales, cambios y adaptaciones.

Este artículo va a empeñarse en detectar y analizar los sistemas de estatus, los micro/órdenes sociales, los roles sociales y las expectativas de rol, como las variables principales que inciden, a nivel microsocioal, en el desarrollo o ejecución

de aquellas acciones sociales que conciernen a la aprobación de las leyes. Con todo, aludirá a variables macrosociales que resultan indispensables para la comprensión de la dinámica parlamentaria. Por tanto, se trata de un trabajo de sociología jurídica integral (Silva-García, 1996; Silva-García, 2022a), en tanto entiende que la realidad social es una continuidad de procesos macro y microsociológicos (Ritzer, 1993). Significa lo anterior que examinará las actuaciones de los parlamentarios, la forma como se perciben y se relacionan entre ellos, junto a las estructuras sociales que condicionan y repercuten sobre su trabajo y, de acuerdo con esto, los elementos o factores que inciden para que un proyecto de ley sea aprobado o desaprobado.

La hipótesis de este trabajo radica en que las distintas posiciones de estatus de los congresistas de la república, con menos importancia los micro/órdenes sociales, al igual que los roles y las expectativas de rol, en el nivel microsocial, resultan cruciales para que un proyecto de ley sea votado en forma positiva y derive en su aprobación. Para la demostración de la hipótesis se ha realizado una investigación empírica que ha combinado la observación directa de la actividad parlamentaria, durante varios años, con la realización de entrevistas a congresistas de las dos cámaras, a un lobista y a miembros de los equipos de asesoría a los parlamentarios o Unidades de Trabajo Legislativo. Las entrevistas se han realizado en el número que resultó necesario para alcanzar un punto de saturación, es decir, cuando el tipo de respuestas empezaron a repetirse, lo que hacía innecesario realizar más entrevistas (Briongos, Hernández, & Mercadé, 1980).

No se conocen en Colombia trabajos sobre la temática abordada, salvo un ensayo en el que se señaló, en concordancia con este escrito que, en oportunidades, es el estatus de quien confecciona la norma jurídica lo que la legitima (Cepeda, 1988), pero que no ahondó en el asunto, pues estaba centrado en los ejes epistemológicos que rigen la producción de normas y la práctica jurídica en Colombia. A nivel latinoamericano, el estatus fue considerado en el trabajo de Andrea Gastrón (2004) respecto del Congreso de Argentina, pero este examinó otro asunto: la formación académica de los diputados y sus asesores, que no se consideró relevante aquí.

Esta es una investigación clásica de sociología del derecho, referida al proceso social, político y jurídico de creación de las leyes (Silva-García, 2002, 2023). Corresponde a la fase de creación de los instrumentos de control social jurídico, que es previa a la fase de aplicación de esos dispositivos de control, en tanto el derecho regula las relaciones sociales a fin de asegurar el orden social. Se realiza desde una perspectiva teórica que promueve la realización de investigaciones y la construcción de teorías acordes con las características singulares y distintivas de la realidad social del Sur global, al margen de las

imposiciones del colonialismo cultural del Norte global que muchas veces no son aptas para interpretar realidades que le son ajenas (Carrington, Hogg, & Sozzo, 2016; Navas Camargo, 2020; Silva-García y Pérez-Salazar, 2021; Silva-García, Irala y Pérez Salazar, 2022).

A continuación, en primer lugar, el artículo explicará las variables o componentes microsociales que resultan pertinentes para entender la acción parlamentaria. Expuestas las categorías de la teoría microsociológica que serán utilizadas, el segundo paso consistirá en exponer cómo y por qué esos componentes micro tienen ascendente en la aprobación de los proyectos de ley, es decir, en la creación de los instrumentos jurídicos que regulan las relaciones sociales para preservar el orden social. Al final, se presentarán las conclusiones.

ESTATUS, MICRO/ÓRDENES SOCIALES, ROLES SOCIALES Y EXPECTATIVAS DE ROL

El estatus es una posición social, dentro de una escala de posiciones sociales, donde cada posición es definida comparativamente con relación a otras. Las posiciones sociales, por regla general, son atribuidas por la sociedad, lo que no obsta para que los individuos actúen para buscar u obtener el reconocimiento de una determinada posición de estatus. Los sistemas de estatus son construidos desde definiciones subjetivas, aunque los rasgos en los que se fundan pueden ser verificados de modo empírico. En la sociedad hay varios sistemas de estatus y, así mismo, es bastante frecuente que un mismo sujeto sea partícipe, de modo simultáneo, de varias posiciones de estatus. En ocasiones, algunos sistemas de estatus están bastante formalizados, dentro de estructuras jerárquicas muy ordenadas, como también pueden tener respaldo en disposiciones normativas que, con distintos grados de eficacia, los definen y organizan; otros sistemas de estatus son informales, lo que no les resta por ello eficacia, puesto que ella se funda en su reconocimiento social.

De cada posición de estatus suele derivarse un determinado poder y un cierto prestigio, lo que comprende, desde luego, posiciones en las que el poder es débil o el individuo está desprestigiado. Poder y prestigio pueden ser diacrónicos, es decir, un sujeto podría tener poder, pero también estar desprestigiado, o viceversa. Es más, dentro de un panorama global, que puede empezar a cambiar cuando el tema se vuelve más específico o se individualiza, los parlamentarios, en tanto representantes por excelencia de la clase política, de manera habitual son percibidos como sujetos con poder, pero desprestigiados.

El poder es la capacidad, contra toda resistencia, para que los otros actúen de acuerdo con las propias pretensiones (Silva-García, 2011). El prestigio es la

reputación o el reconocimiento de una alta valoración que obtiene, con razón o sin ella, un individuo, un grupo, un producto cultural, una organización o una institución social, el cual acostumbra traducirse en aceptación e influencia. El prestigio, así mismo, puede servir para reforzar la acumulación de poder. Ambos componentes, -poder y prestigio- inciden en el comportamiento de las personas, tanto de quien los posee como de los otros. Sobre todo, el poder, de modo frontal, sin que ello signifique el ejercicio necesario de la coacción, lleva a otras personas a actuar. La tenencia de prestigio puede hacer que sus detentadores sean transformados en ídolos o actores sociales ejemplares, por tanto dignos de imitar, en la medida en que se constituyen en individuos o grupos de referencia (Merton, 1992).

Las personas interiorizan sus respectivas posiciones de estatus y tienden a comportarse conforme a ellas, es decir, el portador de un cierto estatus siente que tiene que obrar como correspondería a la posición que tiene. A su vez, los otros procuran identificar, muchas veces de modo inconsciente, cuál es la posición de estatus de sus interlocutores, para tratarlos de conformidad con ella. Cuando ese otro carece de información adecuada busca captar los símbolos de estatus, esto es, señas que le permitan identificar la posición. Esos símbolos del estatus, son a la par símbolos o enseñas del poder y prestigio poseídos. Por todo ello, el estatus se encuentra entre las variables que impactan en el desempeño de los roles sociales.

Los micro/órdenes sociales regulan las relaciones de interacción, por tanto, incorporan mandatos de conducta e incluyen sanciones en caso de transgresión, lo que los provee de capacidad coercitiva, aun cuando la mayor parte de las veces son seguidos con complacencia. Estos emergen en el curso de las relaciones de interacción social, tienen entonces una matriz informal. Los macro/órdenes sociales son códigos que reglan y organizan la sociedad, con un carácter formal, como el derecho. También reglamentan las relaciones sociales, son coercitivos y disponen de sanciones en caso de incumplimiento. En ocasiones los preceptos de los micro/órdenes pueden ser contrarios a las disposiciones de los macro/órdenes sociales y, pese a que los últimos suelen tener mayor autoridad, prevalecer en todo caso, dada su mayor ascendencia social, pues son las gentes las que los definen y ponen en práctica. En otras oportunidades, más frecuentes, los micro/órdenes sociales sirven al propósito de llenar vacíos en las regulaciones de los macro/órdenes. Para los macro/órdenes su generalización, origen, menor eficacia y formalidad, los diferencian de los micro/órdenes sociales. Órdenes macro y micro apremian el desempeño de las acciones sociales, en razón a que disponen de mandatos que indican como actuar.

Los roles sociales comprenden pautas de comportamiento, valores y actitudes. Ellos son los papeles que desempeñan las personas en la vida social. Los roles

sociales pueden ser prescritos o informales. Los roles sociales prescritos son definidos en codificaciones estatales y no estatales, es decir, aparecen en ordenamientos jurídicos. Los roles sociales informales provienen de las relaciones de interacción social, por ende, no hacen parte de estatutos.

A partir de la pertenencia a determinadas posiciones de estatus, cuando son identificadas por los interlocutores, surgen en los últimos expectativas de rol específicas. En pocas palabras, las personas esperan que el poseedor de una posición de estatus concreta actúe de una forma particular, acorde con el significado de su estatus. Como resultado de las expectativas de rol, las personas, la mayoría de las veces de forma inconsciente, hacen cálculos sobre cual va a ser el comportamiento del actor con el que tratan según el estatus que porta y, a su vez, modulan su propia conducta de acuerdo a la acción que han pretendido anticipar. Es claro, pues, que las expectativas de rol inciden en el despliegue de las acciones sociales.

IMPACTO DE LAS VARIABLES EXAMINADAS EN LA APROBACIÓN DE LAS LEYES

Frente a la pregunta ¿Cuál es la incidencia de los sistema de estatus en la aprobación de normas jurídicas en el Congreso? La tesis sostenida en este trabajo, en un primer aspecto, afirma que entre mayor sea el estatus de un parlamentario son superiores las posibilidades de aprobación de un proyecto de ley o de acto legislativo a su cargo. En otro aspecto, se señala que las expectativas de rol derivadas de los sistemas de estatus presentes en el Congreso, por su parte, coadyuvarán para el mismo resultado. En cuanto a los micro/órdenes sociales, de menor ascendencia en la cuestión analizada, en algunos eventos refuerzan la misma conclusión. En este apartado se expondrá y procurará demostrar esas afirmaciones, con fundamento en los datos arrojados por las entrevistas y la observación de la actividad parlamentaria.

Un proyecto de origen parlamentario que es objeto de un concepto negativo por parte del ejecutivo, a quien se le da traslado, tiene muy pocas opciones de éxito, pues la bancada de gobierno lo toma como una señal de desaprobación. A su vez, un proyecto de ley de iniciativa gubernamental tiene la máxima prioridad. En la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, el gobierno se asegura unas condiciones de gobernabilidad construyendo, mediante coaliciones y apoyos puntuales, las mayorías que requiere para la aprobación de las leyes. Este apoyo parlamentario se acostumbra apuntalar dando influencia a los congresistas en la burocracia del Estado, mediante incentivos que se conocen en el argot como “mermelada”, con el recurso de un sistema clientelista que le asegura a los parlamentarios un poder para entretejer re-

des de favores, a cambio de los cuales obtienen beneficios que son considerados derechos naturales de su poder (Silva-García, 2019). En cambio, las opciones de aprobación de proyectos de origen parlamentario son más reducidas, por cuanto no disponen de prioridad en la agenda legislativa y no están respaldados por incentivos. En este contexto son todavía más importantes las posiciones de estatus para asegurar el éxito de un proyecto propuesto por un congresista.

Las opciones de aprobación de proyectos de origen parlamentario también resultan reducidas por el impacto fiscal que generan en el presupuesto y cuya salvaguarda está en cabeza del gobierno, el cual tiene el poder de avalar la iniciativa congresional adoptando los ajustes presupuestales para financiar las disposiciones normativas del proyecto de ley. Este condicionamiento fiscal que establecen las normas orgánicas empodera al gobierno y, a la par, da ventaja a los congresistas de las comisiones económicas, dado que en el seno de estas células legislativas se discuten los asuntos de la hacienda pública y del presupuesto general de la nación, por lo cual la cercanía al poder presupuestal y la experticia en normas especiales del orden económico genera un estatus parlamentario.

Desde luego, el contenido de un proyecto no es un asunto irrelevante. Importa sí, y bastante. Lo que se sostiene es que muchas veces el contenido no es suficiente, es necesario contar con el estatus de sus impulsores. En el Congreso, además del saber técnico, predomina un saber popular, resultado de las experiencias nacidas del contacto frecuente de los congresistas con el electorado y sus problemas (Cepeda, 1988), el cual provee elementos de juicio para fundamentar el trabajo legislativo. Pero así como del contenido de los proyectos se desprende una racionalidad que contribuye a su aprobación, el contenido también da lugar a posturas irracionales que, con todo, favorecen también el apoyo a las propuestas legislativas. Por ejemplo, en ocasiones bien acreditadas, las emociones o las ficciones sesgadas propulsan el desarrollo de políticas penales populistas, como en el caso de los delitos contra menores (Ortiz-Villarejo, 2023), o en el de los discursos sobre la impunidad (Silva-García, 2022b), que sirven también para la búsqueda de réditos electorales.

Las ideologías políticas son también un factor descollante en los resultados de la labor legislativa. Al Congreso en Colombia comparecen partidos y movimientos políticos que, pese al desorden que presentan como organizaciones políticas y a su debilidad e incoherencia para distinguirse ideológicamente, conforman empresas electorales (Velásquez Pinilla, 2018) y están integrados por parlamentarios que poseen una ideología singular, además de representar intereses dispares. Esto lleva a la gestación de conflictos entre los representantes de la fuerzas políticas, que se dividen en favor o en contra de una propues-

ta legislativa, en especial cuando se trata de una reforma profunda que altera el *statu quo*, es decir, una reforma estratégica. Esto puede dar lugar al archivo del proyecto, cuando los opositores vencen, caso en el cual ni siquiera el estatus elevado de los ponentes salva la iniciativa. A veces la ley aprobada es el tratado de paz con el que se gestiona el conflicto (Vold, 1967), pero esto en muchas ocasiones hace que el cuerpo normativo presente contradicciones para satisfacer a todos los bandos, que la negociación lleve a fórmulas confusas que luego son complicadas de interpretar y aplicar para los operadores jurídicos, las cuales rebajan la calidad de las normas al no usar un lenguaje claro y fácil (Ortega Ruiz, 2023).

Las dificultades de éxito de una proposición de origen parlamentario tienen implicaciones. Son recomendables proyectos muy concisos, con muy pocos artículos, dos o tres, por cuanto a mayor cantidad de preceptos son mayores las posibilidades de encontrar oposición. Un efecto de esto, indeseable, es que aumentan de modo considerable los márgenes del ejecutivo para “completar” la ley en su reglamentación mediante Decreto, lo que supone una cesión de atribuciones legislativas o puede llevar a invalidar la ley, cuando el ejecutivo no la reglamenta. Si no se trata de un proyecto de reforma estratégico que anime contradicciones ideológicas, que además sea percibido como favorable al bien común, puede ser apoyado por distintas bancadas, con incidencia positiva de las posiciones de estatus, además del juego de las expectativas de rol: el proponente espera que su estatus de legislador sea respetado, y su colegas pueden apoyarlo con la expectativa de que un proyecto propio reciba el mismo tratamiento.

Entre los sistema de estatus que tienen influencia en los procesos parlamentarios, representados en las actuaciones de los congresistas, se encuentran algunos que son comunes a toda la sociedad, pero otros constituyen sistemas especializados propios de los escenarios políticos y parlamentarios.

En el Congreso de la República conforme a las disposiciones constitucionales, el poder parlamentario está organizado en dos cámaras: el Senado (108 miembros) y la Cámara de Representantes (188 integrantes). El valor del voto de senadores y representantes es el mismo, al igual que sus competencias para presentar proyectos de ley o actos legislativos, los cuales pueden arribar indistintamente al Congreso por cualquiera de las dos corporaciones para iniciar su trámite. Lo anterior, con excepción de proyectos de ley relativos a los tributos, los cuales solo tienen origen en la cámara de representantes, y los que se refieren a relaciones internacionales con origen en el senado. Otro tanto sucede con el rol de ponente, que puede ser desempeñado sin ninguna distinción por senadores y representantes en sus respectivos ámbitos. En las comisiones de conciliación, integradas cuando un proyecto de ley

aprobado en una de las dos instancias recibe modificaciones en la otra, los congresistas actúan con las mismas competencias de acuerdo con la ley. El salario, que es un elemento importante para la definición del estatus, es el mismo para senadores y representantes.

No obstante, en el plano social, los senadores tienen una posición de estatus superior sobre los representantes a la cámara, en consecuencia, mayor poder y prestigio, por lo que una iniciativa legislativa postulada por un senador y aprobada, primero, en el Senado, tiene mayores probabilidades de convertirse en ley. Las razones de ese estatus superior son varias: los senadores son elegidos por una circunscripción electoral nacional (salvo algunas excepciones) mientras que los representantes por una territorial (también con algunas excepciones), por lo que los primeros deben ser figuras nacionales, los segundos apenas regionales; se requieren más votos para ser electo senador que representante, y en un mundillo de actores políticos elegidos popularmente el voto es el amo; de manera común se entiende que es más difícil ganar una elección para el Senado; en el curso de su carrera política los representantes aspiran a ser candidatos y ganar la elección al Senado, y el que esto sea percibido como un ascenso ilustra la preminencia del estatus de senador. Este estatus tiene un impacto condicionado por el tipo de lista, que marca la visibilidad del poder congresional según se trate de una lista abierta o cerrada, dado que los votos en este último caso van a una bolsa común que hace indeterminado el número de votos por un congresista. Caso contrario, es el estatus que adquiere un congresista cuando es elegido con una lista abierta, en cuyo caso se hace específico y público su poder por el caudal electoral obtenido, el cual se puede comparar cuantitativamente con el de otros congresistas e, incluso, contrastar con los votos de una lista cerrada.

El número de votos obtenido en las elecciones es un factor de alta relevancia en la configuración del estatus de un congresista. Más cuando no hay voto obligatorio y sí un alto abstencionismo (Flórez Ruiz, 2019). El sufragio es, además, el componente fundamental de la democracia (López González, & de Santiago, 2018). En general, la esencia de la definición de la relación entre los parlamentarios es la de competidores por votos, trabados en una lucha sin tregua entre ellos por acrecentar el caudal electoral y evitar quedar “quemados” como perdedores en las justas electorales, de allí que el éxito en la consecución de una alta cantidad de sufragios eleve de modo considerable el estatus. En el extremo más bajo de estatus en razón de esta variable se encuentran los congresista que acceden a su curul por residuo. En medio de los “barones electorales” y los ganadores por residuo concurre una larga escala que modula las posiciones de estatus. Entre mayor sean los votos alcanzados más alto es el estatus, por ende, mejores son las posibilidades para un proyecto de ley o acto legislativo.

Cuenta, igualmente, la experiencia parlamentaria y electoral reflejada en las reelecciones. Un congresista novato, que ha llegado por primera vez al parlamento, de acuerdo con las normas de un micro/orden social no escrito, debe moderar sus intervenciones en los debates de la plenaria de la cámara respectiva, para aprender de sus pares más veteranos, por su inexperiencia en el reglamento congresional y en el manejo de las reglas sobre debates. Solo después de un tiempo considerable, cuando se ha hecho conocer por sus colegas, logrando que identifiquen aspectos de su vida, formación y trayectoria que le concedan una identidad social que eclipse su condición de novel o, mejor todavía, luego de ser reelecto por primera vez, se habrá ganado el derecho a hablar y ser escuchado. Si vulnera esa regla, desde luego, tendrá la palabra para intervenir, pero pocos lo escucharán con atención. Los parlamentarios reelectos en varios periodos tienen una posición de estatus superior, con lo que sus planteamientos ganan audiencia. Este estatus adquiere una entidad en los debates, el cual se revela con el silencio de los congresistas para escuchar las intervenciones de quienes tienen el estatus más alto de poder y prestigio; situación que, al igual, es contraria con las intervenciones de aquellos congresistas que no han ganado un estatus de prestigio, por lo cual sus intervenciones son desatendidas.

El estatus por poder en ocasiones se diferencia del estatus de prestigio dado que el primero se da como consecuencia de las condiciones políticas por medio de las cuales ha llegado el congresista al poder congresional, el cual se traduce en el número de votos, trayectoria política, periodos de reelección y dignidades congresionales. Por otro lado, el estatus de prestigio se reconoce como la capacidad técnica y de experticia del congresista sobre asuntos legislativos, lo cual va desde el manejo de las reglas congresionales hasta el conocimiento especializado sobre los temas de las iniciativas legislativas.

Las corporaciones se encuentran organizadas en comisiones estructuradas por asuntos temáticos afines. Cada cámara posee siete comisiones idénticas por mandato constitucional. La pertenencia a la Comisión Primera, en Senado y Cámara, dispensa un mayor estatus, dada la importancia crucial de los asuntos a su cargo, puesto que entre distintas materias se ocupa de: reformas constitucionales, leyes estatutarias, normas de contratación administrativa, códigos, organización de la administración nacional y de la problemática de la paz. La competencia interna por integrar las comisiones primeras, las más deseadas, revierte para los vencedores en un incremento notable del estatus. Las comisiones económicas conocen de la aprobación del presupuesto público y de la hacienda pública, una cuestión clave por cuanto es la asignación de los dineros para la inversión y gasto del Estado, lo que genera una dependencia del gobierno que permite negociar con este ventajas apreciables. Otro tanto sucede con la Comisión Tercera que tramita las reformas tributarias, con un impacto

considerable en los ingresos del Estado. La participación en las comisiones Cuarta y Tercera es muy apetecida, y su efectivo ingreso a ellas aumenta de modo proporcional el estatus. En contraste, la participación en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, la cual es una comisión de origen legal, o sea, no constitucional, que no tiene funciones legislativas lo que constituye el objeto fundamental del Congreso, aunque sí algún poder por su competencia para investigar altos funcionarios, ocupa un grado menor conforme a esta variable en la definición del estatus. En este último caso, el grado de estatus puede ser coyuntural, depende del caso específico que esté investigando, por encima de la integración de la comisión misma.

La condición de experto en una materia incrementa de modo bastante considerable un estatus que puede ser capitalizado, con gran ventaja, cuando se trata de proyectos legislativos relacionados con esa área. Es el aura o prestigio de poseer un saber especializado profundo y sistemático sobre un campo específico, educación, pensiones o salud, por ejemplo. Este factor en la construcción y definición del estatus goza de una enorme aceptación entre los parlamentarios, que valoran en alto grado el conocimiento especializado. Aun cuando el congresista posea una formación académica avanzada y una trayectoria profesional importante relacionada con el campo, nada de ello será suficiente, pues de modo paulatino debe demostrar en el Congreso que, en forma real, es un experto, en fin, ganarse la fama. Además, cuando la condición de experto se ha ganado una reputación, ella revierte en los medios de comunicación que entrevistan, consultan y citan las opiniones del congresista, lo que permite extender aún más su imagen. En la historia del Congreso de la República han estado presentes varios parlamentarios que cumplían ese requisito. Por ejemplo, el senador Hugo Serrano Gómez, ya fallecido, quien también era ingeniero civil y de petróleos, logró consolidar una imagen como experto en políticas energéticas y de petróleos, por lo que constituía un referente infaltable en la materia que siempre debía ser consultado. El senador Víctor Renán Barco, abogado de profesión, ya muerto, es otro ejemplo contundente, pues era reconocido como una autoridad de primer orden en materia tributaria, lo que le permitió ser ponente en todos los proyectos de reforma fiscal de su época en el país.

Los equipos legislativos de los parlamentarios también tienen impacto en el estatus de los congresistas, dado que en los debates o en las iniciativas legislativas se hacen evidentes las fortalezas y experticia de los mismos, representados en el manejo hábil de los debates con la aplicación del reglamento congresional y en la calidad técnica de los proyectos de ley, proposiciones e intervenciones. Este aspecto lleva, además, a registrar la existencia de equipos legislativos que se constituyen en referentes de otros equipos legislativos.

El género, en este caso referido al masculino y femenino, constituye una variable sustancial en la definición del estatus, bastante por encima de las prescripciones legales que plantean una igualdad de género formal. Precisamente, los individuos consideran que hay determinados roles que son propios de cada género, es decir, de cada estatus. Por ello, la participación en la política es juzgada por muchos como una actividad masculina (Ruiz-Navarro, 2014). Y aunque ha aumentado de modo importante la participación femenina en el Congreso en los últimos años, todavía prima la posición de estatus masculina. Las mujeres constituyen el 51.2% de la población, pero su participación en el Congreso es del 29.15%. El machismo o sexismo es una actitud con notable ascendencia en la sociedad colombiana a lo largo de su historia. Ella entroniza el poder patriarcal que gesta y capitaliza en su beneficio la subordinación femenina. La sociología jurídica ha estudiado diferentes aspectos o variables de la relación entre la cultura sexista y el derecho (Silva-García, 1998; Picarella & Guadarrama González, 2022; Silva-García y Ávila Cano, 2022; Bernal Castro, & Daza González, 2022; Silva-García y Barreto Montoya, 2022), que no son ajenos a los procesos de producción de las leyes. Se trata de un aspecto macro/subjetivo, en tanto que se origina en la Cultura, que luego tiene una traducción en el escenario micro de las interacciones sociales.

La edad define la integración de otro sistema de estatus, aunque su incidencia varía de modo significativo según el campo de que se trate, siendo la actividad parlamentaria uno donde tiene importancia. La selección por el sistema de cooptación como magistrado de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, es un ámbito donde tiene una relevancia decisiva, puesto que con independencia de los méritos del aspirante, este debe sobrepasar los 50 años para tener oportunidad. Ahora, para ser elegido senador se requiere como mínimo 35 años de edad, para la elección como representante 25 años, pero aun cuando la Constitución permite que personas jóvenes ingresen al Congreso, en términos de estatus es mayor la posición de una persona madura, por tanto, su ascendencia.

Otro elemento de estatus corresponde al poder carismático, en virtud del cual el congresista, haciendo uso de sus condiciones de empatía, logra conformar una especie de partido de amigos, a pesar de que éstos pertenezcan a diferentes colectividades políticas, logrando un alto nivel de conexión afectiva que le permite el respaldo a sus proyectos de ley.

Un estatus elevado en los campos definidos en los párrafos anteriores supone una posición de autoridad, fundada en el poder y prestigio asociado a los estatus analizados, que enviste de legitimidad, procedencia y razón a los proyectos de ley que son redactados o de los que se obra como ponente, gestando expectativas de rol entre los colegas que son compatibles con las cualidades anteriores, todo lo cual incrementa las probabilidades de aprobación como ley del proyecto así auspiciado.

CONCLUSIONES

Puede advertirse como resultado de las evidencias y argumentos expuestos, que los distintos sistemas de estatus de los que son partícipes los congresistas influyen en la aprobación de las leyes en el Congreso de la República de Colombia, con algunas limitaciones. Con todo, no sobra indicar que un proyecto de ley debería ser valorado por su contenido, no por quien lo promueve.

El contenido de la ley tiene que ver con su calidad. La calidad es un antídoto contra las leyes inútiles, como aquellas que carecen de medios de implementación o son apenas manifiestos simbólicos para hacer una declaración política o aparentar que se ha hecho algo (Muñoz Machado, 1986) o sedar la incertidumbre social. La relación entre política y derecho debe estar mediada por un juicio sobre la potencial eficacia de la ley (Eljach Pacheco, 2016) y sus fines en un Estado constitucional de derecho (Valadés, 2015). Las leyes de calidad, deben tener pertinencia social, estar abiertas a la participación ciudadana en su construcción, ser idóneas para estimular el cambio social, proteger a los más vulnerables, velar por el interés público, estar libre de conflictos de interés, hacer explícitos sus objetivos y, después de aprobadas, someterse a seguimiento y evaluación de sus efectos (lo que supone medios eficaces para esto). Las leyes de calidad más importantes deberían ser susceptibles, en casos que lo ameriten, a la experimentación social, esto es, ser aprobadas con una vigencia temporal, a veces solo para un territorio, observarse su operación y funciones sociales, para entonces volver al Congreso para su ajuste y aprobación definitiva como normas nacionales. Las leyes de calidad deberían ser coherentes con el sistema jurídico y procurar preservar, no alterar, la seguridad jurídica (Vidal Marín, 2013) y estar acordes con los cánones de la técnica legislativa (Muro Ruiz, 2008; Pérez Bourbon, 2007; Salvador Coderch, 2004). Si el estatus elevado de los congresistas se pone al servicio de la consecución de leyes de calidad, consideradas en los términos anteriores, se habrá redireccionado un dispositivo social (sistemas de estatus) que, quírase o no, en todo caso es real.

El éxito de una política pública no puede ser juzgado, como ocurre ahora, por la simple y mera aprobación de una ley que se supone la materializa, con total independencia de la calidad de su contenido. Un ejemplo ilustrativo de ello fue el proyecto de Ley 023 de 1983, aprobado como Ley 2ª de 1984, conocida como la Ley “Malhecha”. El proyecto de ley era una vergonzosa copia de un decreto de Estado de Sitio expedido en 1959, lo que normalizaba un régimen de excepción, elaborado en aquella época por quien luego, para 1983, era ministro de Justicia. El ponente en el Congreso introdujo toda clase de cambios, por lo que al final la ley se parecía muy poco a la propuesta del gobierno, pero como fue aprobada se consideró un éxito resonante de la política del ejecutivo.

Después el senador ponente fue nombrado ministro de Justicia, la Corte declaró la inconstitucionalidad de las normas más importantes y los pésimos resultados de la aplicación de la Ley llevaron a su rápida derogación. En este caso el estatus de los involucrados jugó para realizar fines perversos.

De acuerdo con lo expuesto en las páginas anteriores, quiérase o no, el perfil del parlamentario con mayores probabilidades de éxito para promover la aprobación de un proyecto de ley, tanto como autor de una iniciativa parlamentaria o como ponente de la misma, es un senador, con una alta votación, que haya sido reelegido varias veces para el Congreso, con una imagen de experto en el área del proyecto, con carisma entre sus colegas, varón, con un buen equipo de apoyo legislativo y de edad madura. La participación en qué comisión de la corporación tiene influencia en las votaciones en plenaria.

REFERENCIAS

- Bernal Castro, C. A., & Daza González, A., (2022). Implicaciones penales del delito de violencia intrafamiliar. Estudio político-criminal de la ley 1959 de 2019. *Novum Jus*, 16, (2), 251-282.
- Briongos, M., Hernández, F., & Mercadé, F., (1980). *Sociologia d'avui*. Barcelona: Editorial Teide.
- Carrington, K., Hogg, R., Sozzo, M., (2016). Southern Criminology. *British Journal of Criminology*, (56), 1-20.
- Cepeda Espinosa, M. J., (1988). La práctica jurídica colombiana: una visión crítica. *Revista de Derecho Privado*, (4), 95-140.
- Eljach Pacheco, J. G., (2016). Decisiones políticas y la eficacia de los derechos fundamentales en Colombia. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, 7, (14): 57-78.
- Flórez Ruiz, J. F., (2019). Los factores determinantes del voto: por qué el voto obligatorio no es la solución al abstencionismo. *Revista Republicana*, (27), 189-210.
- Gastron, A. L., (2004). El perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina. *Revista Electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas*, 1, (1), 19-35.
- González Monguí, P. E., Silva García, G., Vizcaíno Solano, A., & Pérez Salazar, B., (2022). Estigmatización y criminalidad contra defensores de derechos humanos y

- líderes sociales en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20, (37), 143-161.
- Guilherme Fernandes, C. A., & Ferreira de Freitas, R., (2018). O Caminho da participação popular para a consolidação da democracia. *Novum Jus*, 12, (2), 41-60.
- López González, J. L., & de Santiago, M., (2018). Significado y función del derecho de sufragio en la actividad electoral de un Estado democrático. *Novum Jus*, 12, (1), 59-82.
- Merton, R. K., (1992). *Teoría y estructura sociales*. 3ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Machado, S., (1986). *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*. Madrid: Civitas.
- Muro Ruiz, E., (2008). Enseñanza de la técnica legislativa. *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho*, 6, (11), 63-91.
- Navas Camargo, F., (2020). El Sur global y la realidad social de América Latina: hacia la construcción de nuevos paradigmas. *Novum Jus*, 14, (2), 11-21.
- Ortega-Ruiz, L. G., (2023). De las políticas y lineamientos para la implementación del lenguaje jurídico claro y fácil. *Novum Jus*, 17, (1), 99-115.
- Ortiz-Villarejo, J. A., (2023). Prevalencia de las emociones y del populismo en el Congreso de Colombia: caso cadena perpetua. *Novum Jus*, 17, (1), 331-356.
- Pérez Bourbon, H., (2007). *Manual de técnica legislativa*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez-Salazar, B., & Acevedo, L. M., (2023). Acción social y derecho. En G. Silva García (Ed.), *Tratado latinoamericano de sociología jurídica*. Bogotá: ILAE.
- Picarella, L., & Guadarrama González, P., (2022). *Novum Jus*, 16, (2): 155-186.
- Ritzer, G., (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. Madrid: McGraw Hill.
- Rodríguez Villabona, A. A., & Reyes Beltrán, P. I., (2022). La juridización de la política pública: límites difusos entre el derecho, la política y la globalización. *Novum Jus*, 16, (2), 391-418.
- Ruiz-Navarro, C., (2014). Hacer malabares: mujeres públicas colombianas en cargos políticos y los obstáculos que enfrentan al abrirse camino. En M. P. Hoyos (Ed.), *Mujeres muy políticas, mujeres muy públicas* (11-22), Bogotá: Fes.

- Salvador Coderch, P., (2004). *Técnica legislativa y teorías de la regulación*. Working Paper, n.º 208, Barcelona: Indret.
- Silva-García, G., (1996). La concepción sobre el crimen: un punto de partida para la exploración teórica. En *Memorias congreso internacional. Derecho público, filosofía y sociología jurídicas: perspectivas para el próximo milenio* (845-863). Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Consejo Superior de la Judicatura.
- Silva-García, G., (1998). El control penal sobre la sexualidad. Fundamentos, extralimitaciones y limitaciones. En *Memorias XX jornadas internacionales de derecho penal* (231-271). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Silva-García, G., (2002). El proceso de la investigación sociojurídica en Colombia. *Diálogos de Saberes*, (15), 9-32.
- Silva-García, G., (2011). *Criminología. Teoría sociológica del delito*. Bogotá: ILAE.
- Silva-García, G., (2019). Corrupción y derechos humanos. El Estado hacendal y la cleptocracia. *Opción*, 35, (25 esp.), 12-49.
- Silva-García, G., & Pérez-Salazar, B., (2021). El papel de la investigación en la educación jurídica: un problema de poder y colonialidad. *Revista de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, 8, (2), 61-80.
- Silva-García, G., Irala, F., & Pérez Salazar, B., (2022). Das distorções da criminologia do Norte global a uma nova cosmovisão na criminologia do Sul. *Dilemas*, 15, (1), 179-199.
- Silva-García, G., (2022a). ¿El derecho es puro cuento? Análisis crítico de la sociología jurídica integral. *Novum Jus*, 16, (2), 49-75.
- Silva-García, G., (2022b). La construcción social de la realidad. Las ficciones del discurso sobre la impunidad y sus funciones sociales. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 17, (1), 105-123.
- Silva-García, G. y Ávila Cano, V., (2022). Control penal y género ¡Baracunátana! Una elegía al poder sobre la rebeldía. *Revista Criminalidad*, 64, (2), 23-34.
- Silva-García, G., & Barreto Montoya, J., (2022). Avatares de la criminalidad de cuello blanco transnacional. *Revista Científica General José María Córdova*, 20, (39), 609-629.
- Silva-García, G., (2023). Aspectos fundamentales. En G. Silva García (Ed.), *Tratado latinoamericano de sociología jurídica*. Bogotá: ILAE.

- Valadés, D., (2015). La paz social y las funciones constitucionales del Estado contemporáneo. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, 6, (12), 15-30.
- Velandia Montes, R., & Gómez Jaramillo, A., (2019). Cadena perpetua y predicción del comportamiento. Un análisis sobre la delincuencia en contra de menores de edad y la política penal en Colombia. *Revista Republicana*, (25), 241-263.
- Velásquez Pinilla, B., (2018). El interés particular en el sistema de partidos políticos en Colombia. *Novum Jus*, 12, (2), 131-146.
- Vidal Marín, T., (2013). Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y tribunal constitucional. *UNED. Teoría y realidad constitucional*, (31), 323-350.
- Vold, G. B., (1967). *Theoretical Criminology*. 4^a ed., New York: Oxford University.
- Weber, M., (1992). *Economía y sociedad*. 2^a ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.