

---

## *Inasistencias ¿Éste es el problema?*

### *Informe sobre la disciplina de los congresistas de la región Caribe*

Carlos Guzmán Mendoza<sup>1</sup>

Carolina Mariño Manrique<sup>2</sup>

Carlos Montoya Lemus<sup>3</sup>

Juan Pablo Sarmiento E.<sup>4</sup>

El tema de la asistencia-inasistencia de los congresistas a las sesiones y debates del Congreso de la República, ha ocupado la atención de los medios de comunicación al dar a conocer a la opinión pública situaciones en las que resulta evidente el acentuado ausentismo de éstos en las actividades parlamentarias. Esta situación provoca, por parte de propios y extraños, una diversidad de reacciones. Unos justificando, con excusas, su ausencia; otros, tratando de profundizar en el asunto en procura de ofrecer la mayor claridad posible frente a un asunto que produce más que indignación desconfianza en los ciudadanos, restando credibilidad a la Institución.

Al respecto, *Congreso Visible* reaccionó el 12 de julio de 2013, por medio del documento “*Las inasistencias en el Congreso: Más allá de lo que dicen los medios*”<sup>5</sup>. Allí se aclaró que la ley

---

<sup>1</sup> Administrador Público, Especialista de la Universidad Nacional en Instituciones jurídico-políticas y derecho público, Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Doctorado en Ciencias políticas y de la administración en la Universidad de Salamanca-España.

<sup>2</sup> Ingeniera industrial y finalizó estudios de maestría en ingeniería de la Universidad del Norte. Profesora e investigadora en organizaciones y estadística.

<sup>3</sup> Estudiante practicante de último semestre en Ciencia Política de la Universidad del Norte.

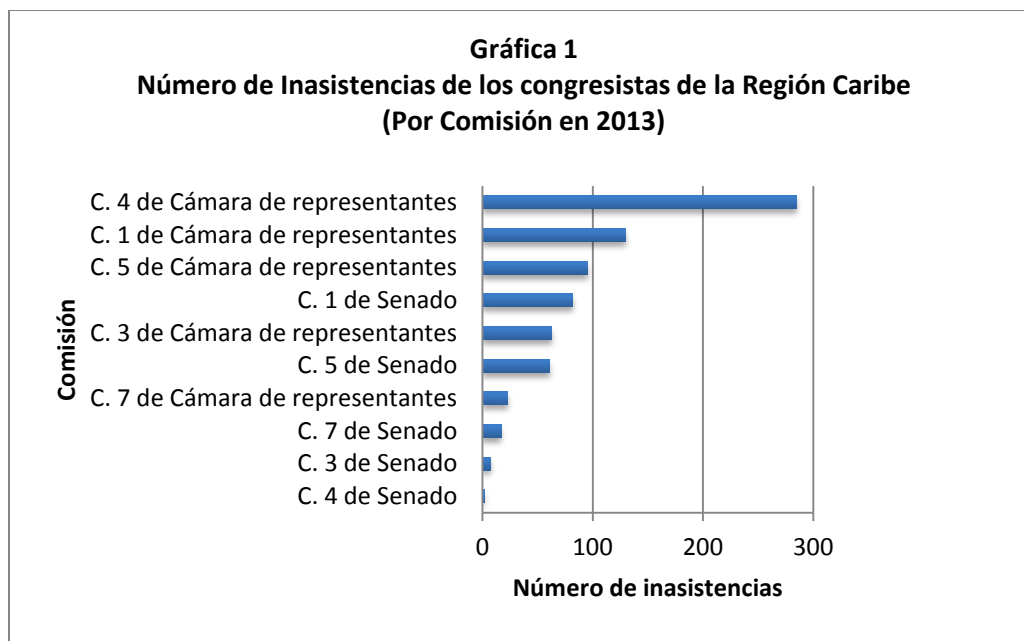
<sup>4</sup> Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster y Doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes, realizó estancia doctoral en la Universidad de Nantes (Francia). Docente e investigador de tiempo completo en la Universidad del Norte.

<sup>5</sup> Ver Congreso Visible, *Las inasistencias en el Congreso: Más allá de lo que dicen los medios*, por María Paula Aroca y Andrés Felipe Guevara, investigadores de Congreso Visible. Disponible en:

5ª de 1992, establece que es obligación de los legisladores asistir a las sesiones y que además existen sanciones disciplinarias para los “ausentistas”, salvo excusa debidamente justificada. De la misma manera, resalto que los porcentajes de inasistencia de los congresistas solo alcanzan el 10% y que guardan relación con la inasistencia de los congresos de otros países. Cabe destacar que la inasistencia, probablemente es reflejo de una conducta asociada al desinterés y la indiferencia de los legisladores a los problemas nacionales. Por ello, *Caribe Visible* comprometido con la transparencia de la actividad legislativa, principalmente de la región Caribe, ha decidido realizar una aproximación más rigurosa de las inasistencias y abstenciones durante el presente año, y en especial, ofrecer reflexiones alternativas a la manera de leer esta información.

Ciertamente, es necesario aclarar que la manera en que se puede constatar la asistencia, es por medio del llamado a lista inicial de cada sesión. No constituye entre las funciones de Congreso Visible ni de Caribe Visible, realizar un seguimiento de las asistencias a las sesiones; sin embargo, en el reporte de las votaciones nominales, es posible extraer tres datos fundamentales, útiles para el presente informe, a saber: la asistencia, la abstención y la información de la forma en que votan cada uno de los congresistas (a favor o en contra). Así, por citar un caso hipotético es posible que el congresista asista a la sesión y responda el llamado a lista, pero no participe de las votaciones, por no encontrarse presente durante la toma de la decisión, o simplemente, porque decidió abstenerse. Situación que cuando no es justificada por su bancada o por motivos de objeción de conciencia resulta tan perjudicial como la misma ausencia.

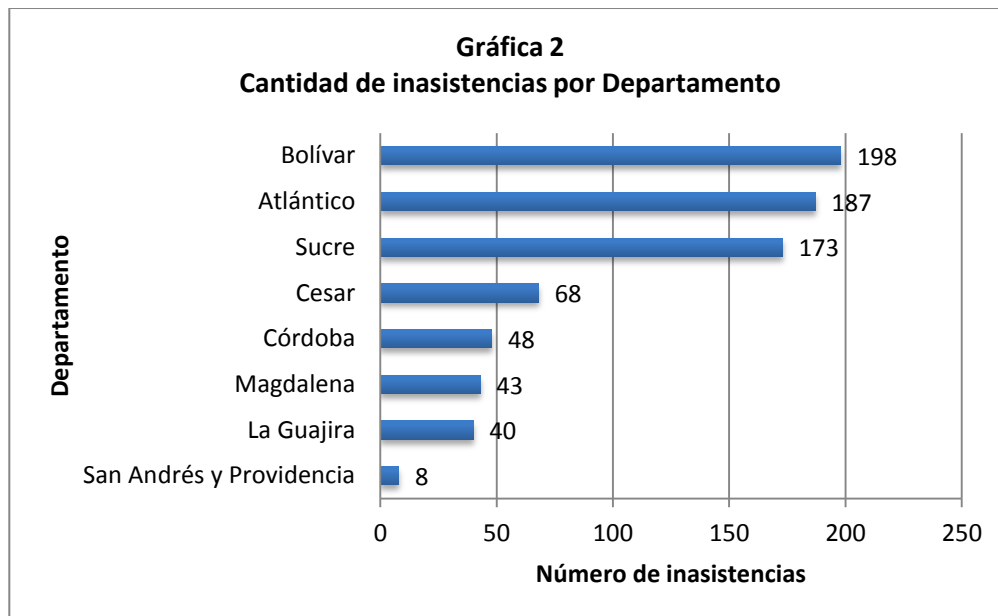
El examen que ahora se presenta, pretende ser más riguroso, y por consiguiente, tendrá en cuenta la asistencia a votaciones nominales. Aclaremos así, que no se tendrá en cuenta la asistencia a todas las sesiones programadas, como tampoco, la naturaleza de las excusas presentadas por cada congresista.



Fuente: elaboración propia, a partir de datos provenientes de Congreso Visible.

La gráfica 1 nos muestra el número de inasistencias de los congresistas por comisión. Estas comisiones debaten diferentes temas, igualmente importantes. Para resaltar, por ejemplo, la comisión 1ª debate temas constitucionales, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, entre otros; mientras que la comisión 4ª debate temas como el presupuesto, control fiscal, patentes y marcas, entre otros. Y la comisión 5ª debate los temas de régimen agropecuario, ecología y medio ambiente, recursos naturales, adjudicación y recuperación de tierras.

En la anterior gráfica, se observa que la comisión con mayor número de inasistencias es la comisión 4ª de la Cámara de Representantes, mientras que la Comisión con menos inasistencia es la misma comisión pero del Senado.



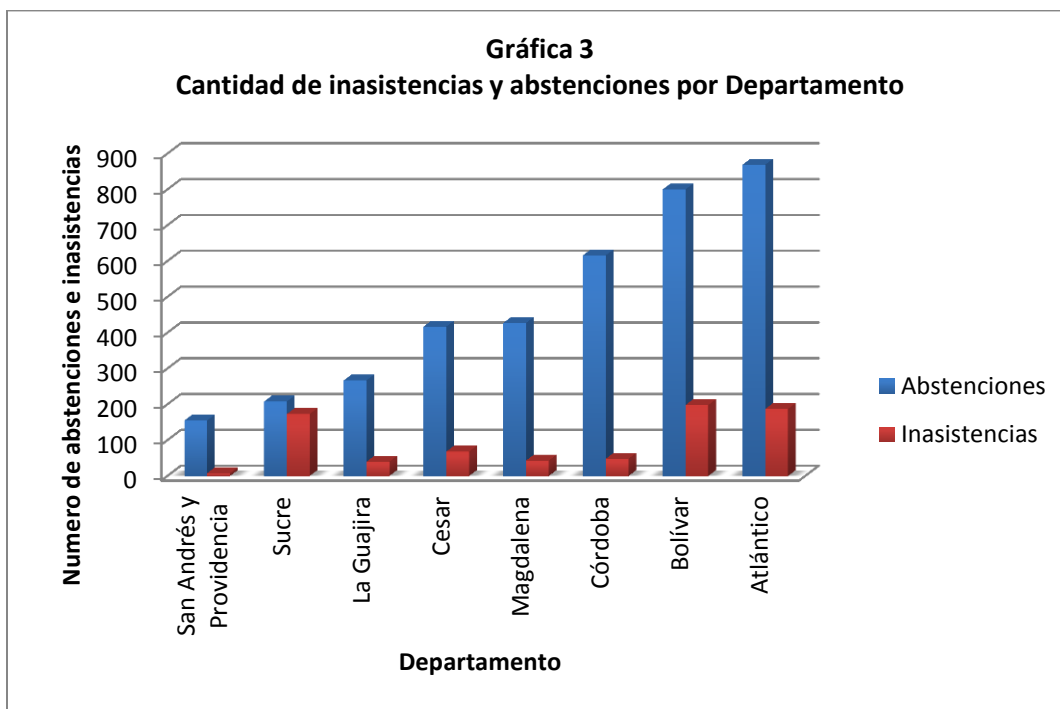
Fuente: elaboración propia, a partir de la información suministrada por Congreso Visible

Por departamento, la situación resulta muy similar. La gráfica 2, permite observar que los congresistas del Departamento de Bolívar son los que más inasistencias presentan. Le siguen los del departamento del Atlántico y Sucre. Destaca la gráfica, del mismo modo, que son los representantes del departamento de San Andrés y Providencia, quienes tienen un menor número de inasistencias, sin embargo dado el número de estos resulta inadmisibles cualquier ausencia. .

De otra parte, tan grave como la inasistencia que alcanza el 10%, encontramos una abstención que supera el 30% en las sesiones, como lo demuestra *Congreso Visible* en su estudio nacional, y *Caribe Visible* en el regional<sup>6</sup> Lo anterior indica que la asistencia y la abstención responden en realidad a decisiones, las mayoría de las veces, racionales y óptimamente dirigidas a una decisión política específica. En efecto, es observable que estas dependen del proyecto de ley que se encuentra debatiendo, pero cabe resaltar que la inasistencia afecta la conformación del quórum para dar inicio a un debate, el cual en

<sup>6</sup> *Ibíd*

Colombia es la mitad mas uno de los congresistas que hacen parte de la comisión, aunque cabe resaltar que a pesar de la existencia de sanciones para los congresistas ausentistas, sigue siendo significativo el número de legisladores que no cumplen con su función, puesto que como se pudo observar el 8 y el 10 de abril del presente año en el debate a la reforma a la salud y en la sesión a la plenaria del senado en la que asistieron familiares de víctimas del conflicto armado, la inasistencia no permitió que se llevaran adelante estos cruciales debates.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información suministrada por Congreso Visible.

Paralelo con la inasistencia, la abstención marca la diferencia y puede a su vez traducirse en un problema grave para el proyecto de ley. Usualmente, este mecanismo de votación, como lo señala Congreso Visible, es utilizado por los congresistas como herramienta de negociación con el gobierno o con su coalición, para expresar desacuerdo con las iniciativas del gobierno, sin comprometer el capital político que un “no” puede

representar para el congresista, de esta manera, impiden la formación del quórum decisorio en las votaciones de los proyectos, sin asumir las sanciones que inasistir al debate representan. Así es posible inferir que son las abstenciones como las inasistencias las que se constituyen en verdaderos obstáculos a la labor legislativa.

Finalmente, como lo evidencia la gráfica 3, los niveles de inasistencia entre todos los departamentos de la región no marcan una acentuada diferencia. Lo que es evidente, es que el nivel de abstenciones supera ampliamente el número de éstas. Quizás, esto se explica, cómo lo señalamos antes por dos razones: primero, porque las abstenciones no se sancionan; y, segundo, porque no tienen costos políticos. No obstante, la abstención produce dos efectos nocivos: primero, evita que la preferencia política se manifieste, y segundo, provoca que algunas iniciativas sean archivadas o se paralicen, debido a que impiden conformar el quórum decisorio.

Se insiste, en que las abstenciones pueden ser el resultado de posiciones políticas específicas, por decisión de su bancada o por objeción de conciencia, mas sin embargo estas abstenciones pueden ser simplemente porque asisten al momento de tomar lista, pero se ausentan al momento de tomar la decisión.

Por último, la tabla 1 indica el número de abstenciones e inasistencias de los congresistas de la Región Caribe.

**Tabla 1**

Nombre	Apellido	Partido	Departamento Representacion	Cantidad de abstenciones	Inasistencias
ArlETH Patricia	Casado de López	Liberal Colombiano	Córdoba	13	0
Álvaro Antonio	Ashton Giraldo	Liberal Colombiano	Atlántico	32	0
Armando Antonio	Zabarain D'arce	Conservador Colombiano	Atlántico	38	0
Bernardo Miguel	Elías Vidal	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Córdoba	43	0
Jaime Enrique	Serrano Pérez	Liberal Colombiano	Magdalena	46	0
Efraín José	Cepeda Sarabia	Conservador Colombiano	Atlántico	50	0
Nicolás Daniel	Guerrero Montaña	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Sucre	51	0
Fabio Raúl	Amin Saleme	Liberal Colombiano	Córdoba	55	0
Musa Abraham	Besayle Fayad	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Córdoba	56	0
Eduardo Enrique	Pérez Santos	Partido de Integración Nacional (PIN)	Sucre	61	0
Miguel	Amin Escaf	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Atlántico	73	0
Carlos Nery	López Carbonó	Conservador Colombiano	Magdalena	74	0
Jorge Eliécer	Ballesteros Bernier	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	La Guajira	82	0
Julio Eugenio	Gallardo Archbold	Movimiento de Integración Regional	San Andrés y Providencia	110	0
José Francisco	Herrera Acosta	Cambio Radical	Atlántico	21	1
Antonio del Cristo	Guerra de la Espriella	Cambio Radical	Sucre	29	1
Martín Emilio	Morales Díz	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Córdoba	49	1
Héctor Julio	Alfonso López	Partido de Integración Nacional (PIN)	Bolívar	48	2
Félix José	Valera Ibáñez	Partido Verde	Cesar	96	2
Raymundo Elias	Méndez Bechara	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Córdoba	101	3
Nicolás Antonio	Jiménez Paternina	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Córdoba	122	5
Fuad Ricardo	Char Abdala	Cambio Radical	Atlántico	41	6
Daira de Jesús	Galvis Méndez	Cambio Radical	Bolívar	43	6
Jimmy Javier	Sierra Palacio	Liberal Colombiano	La Guajira	128	6
Teresita	García Romero	Partido de Integración Nacional (PIN)	Sucre	50	7
Eduardo Alfonso	Crissien Borrero	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Atlántico	110	7
José David	Name Cardozo	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Atlántico	39	8
Jack	Housni Jaller	Liberal Colombiano	San Andrés y Providencia	45	8
Eduardo Agatón	Diazgranados Abadía	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Magdalena	76	8
Luis Eduardo	Diazgranados Torres	Cambio Radical	Atlántico	161	8
Carlos Enrique	Ávila Durán	Partido de Integración Nacional (PIN)	Magdalena	62	9
Pedro Mary	Muvdi Aranguena	Liberal Colombiano	Cesar	121	9
Antonio José	Correa Jiménez	Partido de Integración Nacional (PIN)	Bolívar	55	10
William Ramón	García Tirado	Cambio Radical	Bolívar	144	10
José Alfredo	Gnecco Zuleta	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Cesar	83	11
David Alejandro	Barguil Assis	Conservador Colombiano	Córdoba	106	12
Rafael Antonio	Madrid Hodeg	Liberal Colombiano	Córdoba	43	13
Pedrito Tomás	Pereira Caballero	Conservador Colombiano	Bolívar	69	13
Nora María	García Burgos	Conservador Colombiano	Córdoba	28	14
Elías	Raad Hernández	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Bolívar	120	14
Juan Manuel	Campo Eljach	Conservador Colombiano	Cesar	75	16
Karime	Mota y Morad	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Atlántico	39	18
Hernando José	Padauí Álvarez	Cambio Radical	Bolívar	84	19
Laureano Augusto	Acuña Díaz	Conservador Colombiano	Atlántico	162	22
Roberto José	Herrera Díaz	ALAS	Magdalena	169	26
Lidío Arturo	García Turbay	Liberal Colombiano	Bolívar	40	29
Javid José	Benavides Aguas	Partido de Integración Nacional (PIN)	Bolívar	149	29
Fernando	De la Peña Márquez	Partido de Integración Nacional (PIN)	Cesar	42	30
Alfredo Rafael	Deluque Zuleta	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	La Guajira	57	34
Victoria Eugenia	Vargas Vives	Liberal Colombiano	Atlántico	80	53
Roberto Victor	Gerlein Echeverría	Conservador Colombiano	Atlántico	23	64
Sandra Elena	Villadiego Villadiego	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	Bolívar	48	66

# **Caribe Visible**

## **Congreso Visible**

