

Balance de la Tercera Legislatura del Congreso Colombiano: Julio de 2012 a Junio 2013

Como es costumbre, al final de cada legislatura, en Congreso Visible elaboramos un balance con los principales resultados de la actividad legislativa. A continuación, encontrarán un análisis de la tercera legislatura del Congreso (20 de Julio del 2012 a 20 de Junio del 2013) en donde exponemos las conclusiones más importantes con respecto a la labor del Legislativo en términos de producción de leyes, debates de control político, programación y realización de sesiones y disciplina partidista.

1. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

En la tercera legislatura del gobierno Santos, se radicaron 491 proyectos (429 de iniciativa legislativa, 54 de iniciativa gubernamental y 8 de otras entidades del Estado). En términos agregados, la presentación de proyectos aumentó frente a la legislatura pasada. La producción del Ejecutivo fue menor a la de la anterior legislatura, mientras que la radicación de proyectos por parte de los legisladores aumentó en términos absolutos.

Al comparar las dos últimas legislaturas se observa que en el último año no se registró una grave disminución en el cumplimiento de la agenda que afectara sustancialmente la producción del Congreso. Una vez terminó la segunda legislatura, el Congreso había finalizado el trámite de 37 proyectos, 14 del Ejecutivo y 23 del Legislativo. Al final de la legislatura desarrollada entre julio de 2012 y junio de 2013, la producción disminuyó marginalmente, con 34 proyectos aprobados en últimos debates (18 del Ejecutivo y 15 del Legislativo).

Como resultado, se registró un incremento porcentual de tres puntos en la tasa de aprobación del Ejecutivo, y la disminución de un punto en la del Legislativo. Además, en esta legislatura, se aprobó un proyecto de autoría del Consejo de Estado que regula el derecho de petición.

Proyectos aprobados en últimos debates. Por tipo de iniciativa

<i>3a legislatura Santos (jul 2012 - jun 2013)</i>					
Iniciativa	Radicados	% sobre radicados	Aprobados en últimos debates	Tasa de aprobación	Permanecen en debate
Legislativa	429	87%	15	3%	70
Gubernamental	54	11%	18	33%	19
Otras Entidades	8	2%	1	13%	0
Total	491		34		89
<i>2a legislatura Santos (jul 2011 - jun 2012)</i>					
Legislativa	314	82%	14	4%	
Gubernamental	64	17%	23	36%	
Otras Entidades	4	1%	0	0%	
Total	382		37		

En la recién concluida legislatura, de los 491 proyectos radicados, han sido aprobados 34. Si bien esto parecería indicar que este año registra tasas de aprobación menores a las dos primeras legislaturas, es necesario tener en cuenta que gran parte de los proyectos radicados no ha concluido su trámite en el Congreso. Como ocurrió en la legislatura pasada, cerca de 89 proyectos que no habían sido aprobados durante la legislatura continuaron su trámite y fueron aprobados, incrementando significativamente las tasas de éxito legislativo.

A. El Congreso durante el gobierno Santos: legislación de alcance nacional

El Congreso actual se ha caracterizado por aprobar proyectos de ley y reformas constitucionales de alcance nacional. En este reporte, se discriminó la tasa de aprobación teniendo en cuenta el tipo y el alcance de las iniciativas de cada legislatura.

Proyectos aprobados en últimos debates. Por tipo de iniciativa				
<i>3a legislatura Santos (jul 2012 - jun 2013)</i>				
Tipo de iniciativa	Número	% sobre el total	Aprobados	% sobre el total
Proyecto Acto Legislativo	43	9%	1	5%
Proyecto de Ley	426	87%	83	19%
Proyecto de ley Estatutaria	22	4%	3	14%
Total	491		87	
<i>2a legislatura Santos (jul 2011 - jun 2012)</i>				
Proyecto Acto Legislativo	25	7%	1	4%
Proyecto de Ley	342	90%	31	9%
Proyecto de ley Estatutaria	15	4%	5	33%
Total	382		37	

Como se observa en la tabla anterior, las dos legislaturas han registrado en general, un comportamiento similar en términos del **tipo** de proyectos radicados. Los proyectos de ley generalmente representan cerca del 90% sobre el total de iniciativas presentadas, mientras que los proyectos de ley estatutaria representan un 4% de los proyectos radicados. Llama la atención, que en esta tercera legislatura hubo un aumento significativo de los proyectos de acto legislativo radicados que históricamente han estado alrededor del 5% y que durante 2012 – 2013 fueron el 9% de las iniciativas radicadas.

Al considerar el tipo de proyectos que tuvieron éxito durante la legislatura, se puede ver que durante la legislatura pasada sólo se aprobó el proyecto de acto legislativo del Marco Jurídico para la Paz, y fueron archivados otros de gran alcance como la Reforma a la Justicia, el proyecto sobre doble instancia e inmunidad parlamentaria, y el proyecto que buscaba prohibir la reelección inmediata del Presidente, entre otros. Con la aprobación del fuero militar y la ampliación de la representación de los colombianos en el exterior se han aprobado en total 9 reformas a la

Constitución en cerca de tres años de gobierno, entre las que se encuentran: la Ley de Regalías, la Ley de Pequeñas Causas, la eliminación de la CNTV, y la Ley de Sostenibilidad Fiscal.

Proyectos aprobados en últimos debates. Por alcance del proyecto				
<i>3a legislatura Santos (jul 2012 - jun 2013)</i>				
Alcance	Número	% sobre el		% sobre el
		total	Aprobados	
Nacional	397	81%	46	12%
Regional	8	2%	1	13%
Local	64	13%	24	38%
Tratados	22	4%	17	77%
Total	491		88	
<i>2a legislatura Santos (jul 2011 - jun 2012)</i>				
Nacional	308	81%	23	7%
Regional	15	4%	1	7%
Local	30	8%	3	10%
Tratados	29	8%	10	34%
Total	382		37	

En términos del **alcance** de los proyectos, como se observa en la tabla anterior, el porcentaje de iniciativas presentadas de alcance nacional ha sido similar en las dos legislaturas (81%). No obstante, la radicación de proyectos de alcance local, representados en su mayoría por iniciativas del legislativo relacionadas con celebraciones, homenajes y estampillas, se ha ampliado significativamente tanto en términos absolutos como porcentuales. Es así como en la legislatura recién concluida de los 64 proyectos de alcance local radicados, se han aprobado 24, frente a 46 de alcance nacional.

B. Leyes sancionadas y estado actual de los proyectos

De los 491 proyectos radicados en la última legislatura, 12 han sido sancionados como ley, y 19 esperan la sanción presidencial o la revisión de constitucionalidad.

Estado actual de los proyectos radicados entre julio de 2012 y junio de 2013		
Estado actual	Número	% sobre el total
Sancionado como Ley	12	2%
Aprobada conciliación	4	1%
Aprobadas objeciones presidenciales	1	0%
Aprobado cuarto debate	14	3%
Aprobado tercer debate	4	1%
Aprobado segundo debate	54	11%
Aprobado primer debate	31	6%
Archivado por tránsito de legislatura	109	22%
Archivado en debate	27	5%
Archivado por vencimiento de términos	22	4%
Retirado por el autor	35	7%
Acumulado	29	6%
Concepto institucional	22	4%
Publicada ponencia cuarto debate	6	1%
Publicada ponencia segundo debate	28	6%
Publicada ponencia tercer debate	9	2%
Publicada ponencia primer debate	84	17%
Total	491	

Proyectos destacados que fueron sancionados como ley o aprobados en últimos debates. Jul 2012-jun 2013

Tema proyecto	Tipo*	Estado actual
Habeas data o protección de datos personales	PL	Ley
Marco Legal para la Paz	PAL	Ley
Prórroga Justicia y Paz	PL	Ley
Justicia Penal Militar o Fuero Militar	PAL	Ley
Presupuesto Nacional 2013	PL	Ley
Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico	PL	Ley
Presupuesto del Sistema General de Regalías 2013-2014	PL	Ley
Reforma tributaria	PL	Ley
Pensión de sobrevivientes	PL	Ley
Pensión familiar	PL	Ley
Marco jurídico inteligencia y contrainteligencia	PL	Ley
Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos	PL	Ley
Acción afirmativa personas con discapacidad	PL	Ley
Régimen para los Distritos	PL	Ley
Violencia Escolar o Matoneo	PL	Ley
Fondo para la Administración de Bienes de la Fiscalía	PL	Ley
Traslados presupuestales del Presupuesto General	PL	Ley
Recursos del sector salud o Cuentas Maestras	PL	Ley
Ley estatutaria de reforma a la salud	PLE	Aprobada conciliación
Facultad presidencial para modificar la estructura de la Fiscalía	PL	Aprobada conciliación
Reglamentación del fuero militar	PLE	Aprobada conciliación
Facultades presidenciales para modificar la Defensoría del Pueblo	PL	Aprobada conciliación

* PL: Proyecto de Ley; PAL: Proyecto de Acto Legislativo; PLE: Proyecto de Ley Estatutaria

Además de la fallida Reforma a la Justicia, seis de los proyectos que culminaron su trámite legislativo estuvieron en el centro de la agenda del Congreso y tuvieron un cubrimiento activo por parte de los medios de comunicación:

- Marco Jurídico para la Paz.
- Vivienda de interés prioritario.
- Ley Lleras 2.0.
- Código carcelario
- Fuero Militar
- Ley Estatutaria de reforma a la salud

En el segundo periodo de la legislatura, los más debatidos fueron estos dos últimos; Luego de que un controversial primer intento de reformar la Justicia Penal Militar fuera negado en el Congreso de la República, el Gobierno modificó el proyecto con el fin de corregir las principales críticas.

Según el texto, el objetivo del proyecto es “establecer reglas para la investigación, acusación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública en el marco del Derecho Internacional Humanitario aplicable en situación de hostilidades; el desarrollo de los principios de autonomía e

imparcialidad de la justicia penal militar; el funcionamiento de la comisión técnica de coordinación y la organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Penales.”

Efectivamente, basándose específicamente en el Derecho Internacional Humanitario, el nuevo proyecto define de manera más amplia que el proyecto anterior qué se considera como ejecuciones extrajudiciales. Precisa las irregularidades que se deben investigar en la Justicia Ordinaria y en la Justicia Penal Militar. Define que es el Consejo Supremo de la Judicatura el órgano encargado de juzgar los jueces y fiscales penales militares. Crea el Tribunal de Garantías de la Justicia Penal Militar que será el encargado de ejercer el control de garantías en los procesos penales que se adelanten contra miembros de la Fuerza Pública en servicio activo.

Sin embargo, las tensiones han estado presentes a lo largo del todo el proceso. Según los críticos a la reforma la definición del llamado “blanco legítimo” parece ser lo suficientemente amplia como para que se permita y se legitime el ataque de la población civil bajo sospecha. Por otro lado, se define que los superiores militares no son responsables de las acciones de las personas a su mando. Adicionalmente, se crean instancias como la Fiscalía y el Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Militar y el Tribunal Militar de Garantías con las cuales las acciones militares determinadas en el proyecto serán investigadas por militares.

Por su parte el Proyecto de ley estatutaria en salud desarrolla las medidas para garantizar el desarrollo y estricto cumplimiento del derecho fundamental en salud. Si bien las discusiones sobre el funcionamiento específico del sistema de salud se darán en el trámite del proyecto de ley ordinaria, el proyecto de ley estatutaria profundiza en la salud como un derecho fundamental.

Algunos de los cambios que se introducen con esta reforma son los siguientes: que el Estado disponga de los recursos económicos necesarios para garantizar el derecho a la salud, según las normas de sostenibilidad fiscal del Estado. Los usuarios podrán contribuir al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud, según su capacidad de pago y los recursos públicos de la salud no podrán ser embargados. El sistema de salud se organizará en redes de servicios de salud, que podrán ser públicas, privadas o mixtas. No se requerirán autorizaciones entre el prestador de servicio y las EPS para recibir atención inicial de urgencia y en aquellas circunstancias que determine el Gobierno.

Por otro lado, una de las modificaciones más importantes es la autonomía del médico para tomar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que tiene a su cargo. Adicionalmente, el Congreso debe definir sanciones penales y disciplinarias para las entidades que se nieguen a prestar los servicios de salud.

2. ¿QUÉ TAN DISCIPLINADOS FUERON LOS CONGRESISTAS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

La información sobre votaciones nominales sirve como un referente que le permite a la ciudadanía conocer las preferencias de los legisladores a nivel individual y las posiciones de los partidos frente a los temas que se discuten en el Congreso, convirtiéndose en una importante herramienta para los procesos de rendición de cuentas. A través de esta información es posible determinar si los partidos políticos y los

congresistas actúan de manera homogénea y cohesionada, o si por el contrario, estos presentan un comportamiento indisciplinado.

En el contexto colombiano, resulta pertinente indagar qué tan disciplinadamente actúan los congresistas y los partidos al interior del Legislativo. El deseo de tener partidos políticos fuertes y programáticos, que representen intereses generales y no particulares, asociados comúnmente a prácticas clientelistas, hace que sea relevante para los ciudadanos conocer el modo en que se comportan sus representantes.

La coyuntura política actual, en la que se cuestiona la unidad de la coalición de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, es oportuno realizar estudios objetivos que permitan identificar qué tan cierta es esta afirmación. De igual manera, el hecho que el segundo periodo de la tercera legislatura sea un año pre-electoral, permite indagar acerca de otras dinámicas y estrategias por parte de los congresistas, los cuales ante el deseo de reelección cambiarán su comportamiento legislativo.

En Congreso Visible medimos la disciplina partidista a través de dos metodologías¹, el índice de Rice y el Índice de Acuerdo Partidista:

- **Índice de Rice (IR):**

- Se entiende por disciplina la coherencia del voto de los miembros de un mismo partido.
- En el cálculo del índice solo se tienen en cuenta los votos por el sí y por el no.
- El índice varía de cero (0) a uno (1), donde cero (0) significa que un partido ha sido totalmente disciplinado y uno (1) significa que ha sido totalmente disciplinado.

- **Índice de Acuerdo Partidista (IAP):**

- Se entiende por disciplina el hecho de que los votos de los congresistas de un Partido correspondan a las directrices del Partido (vocero o voto mayoritario).
- En el cálculo del índice se tienen en cuenta los votos por el sí y por el no y las **abstenciones**².
- El índice varía de cero (0) a uno (1), donde cero (0) significa que un partido ha sido totalmente disciplinado y uno (1) significa que ha sido totalmente disciplinado.

- Para medir la disciplina a **nivel individual**, en Congreso Visible empleamos la siguiente metodología:

- Se divide el número total de veces en las que un congresista votó siguiendo las directrices de su partido (siguiendo al vocero a las mayorías de la colectividad).

¹ Para una explicación detallada de estas metodologías, revisar el Boletín 24 de Congreso Visible.

² Se entiende por abstención el evento en el cual un congresista asiste a una sesión, pero en el momento específico en que se realiza una votación, no está presente en la comisión/plenaria respectiva o no marca su voto.

- Al igual que en el IAP, se tienen en cuenta tanto los votos por el sí y por el no, como las abstenciones.
- El índice oscila entre cero (0) y uno (1), donde (1) significa que un congresista ha sido totalmente disciplinado, y cero (0) que ha sido totalmente indisciplinado.

En esta ocasión realizamos tres análisis para evaluar la disciplina de los congresistas y de los partidos:

A) Promedios generales de disciplina,

- Se analizaron las votaciones nominales realizadas en las plenarios y comisiones de ambas cámaras.
- La muestra se limitó a las votaciones asociadas a **proyectos de iniciativa gubernamental.**
- Se calcularon los IR y los IAP para cada una de las votaciones y posteriormente se calcularon los promedios por corporación y por partido.

B) Índices de disciplina en los proyectos más importantes de la legislatura

- Se analizaron las votaciones nominales de ocho proyectos de gran importancia nacional aprobados en la legislatura que recién culmina: Marco Jurídico para la Paz, Prórroga a la Ley de Justicia y Paz, Justicia Penal Militar, Presupuesto 2013, Acuerdo Marco Alianza del Pacífico, Presupuesto Regalías 2013-2014 y Reforma Tributaria
- Se calcularon los IR y los IAP para cada una de las votaciones y posteriormente se calcularon promedios por partido.

C) Disciplina a nivel individual.

- Se analizaron las votaciones nominales realizadas en las plenarios y comisiones de ambas cámaras.
- La muestra se limitó a las votaciones asociadas a **proyectos de iniciativa gubernamental.**
- Se tuvieron en cuenta únicamente los congresistas titulares que no han perdido su curul. Además se excluyeron a los congresistas que pertenecen a partidos de un solo integrante, pues no existe un punto de referencia frente al cual puedan ser comparados.
- Se elaboraron escalafones que muestran quiénes han sido los congresistas más disciplinados y menos disciplinados en cada una de las cámaras.

A) Resultados de promedios generales de disciplina:

1. Los resultados del análisis realizado demuestran que, en la tercera legislatura del actual cuatrienio, los partidos políticos se han comportado, en general, de manera disciplinada frente a los proyectos del Ejecutivo.
2. El MIRA y Polo Democrático, partidos independientes y de oposición, respectivamente, registran los IR más elevados, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. El PDA y el Partido Verde registran los IAP más elevados en la Cámara de Representantes. En el Senado no hay un partido que se destaque en este índice.
3. Estos resultados pueden atribuirse, en parte, a que el MIRA, el PDA y el Partido Verde tienen un número reducido de integrantes, lo cual puede facilitar los procesos de negociación y toma de decisiones colectivas entre sus miembros.
4. Los partidos de la Unidad Nacional se han comportado de forma relativamente homogénea, presentándose pocas diferencias entre ellos. Se destaca, sin embargo, el elevado IR del Partido Liberal en el Senado y el bajo IAP del Partido Conservador en la Cámara de Representantes.
5. En todos los casos analizados, los IAP son significativamente inferiores a los IR, lo que sugiere que en el Congreso actual se ha presentado un nivel elevado de **abstencionismo**. Las abstenciones se han constituido, de ese modo, en una forma “silenciosa” de indisciplina.
6. En ese sentido, el principal reto del Gobierno no ha sido tanto lograr que los partidos la coalición voten como bancada los proyectos que presenta al Congreso, sino en crear incentivos para evitar que se abstengan masivamente en las votaciones.

Promedios de Índices de Rice e Índices de Acuerdo Partidista por partido (julio 2012 – junio 2013)

	Partido*	Promedio IR		Promedio IAP	
		Senado	Cámara	Senado	Cámara
	PL	0,89	0,77	0,66	0,56
	PSUN	0,84	0,87	0,59	0,60
Coalición	PC	0,86	0,82	0,62	0,55
	CR	0,85	0,78	0,66	0,59
	PV	0,64	0,81	0,66	0,65
Oposición	PDA	0,94	0,96	0,66	0,72
Independientes	MIRA**	0,94	-	0,64	-

*PDA = Polo Democrático Alternativo; PC = Partido Conservador; PL = Partido Liberal; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; CR = Cambio Radical; PV = Partido Verde; MIRA= Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

** En la Cámara de Representantes el MIRA tiene un único miembro, por lo cual se excluye del análisis.

B) Resultados de disciplina por Proyecto

1. De los proyectos analizados, el Marco Legal para la Paz, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, es el que registra, en general, mayores niveles de disciplina partidista, tanto para el caso del IR como del IAP.
2. El Proyecto de Ley número 269 de 2013 Cámara, 118 de 2012 Senado, “por medio del cual se aprueba el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012”, es el que registra menores niveles de disciplina, tanto para el IR como para el IAP.

Índices de disciplina por partido y proyectos de interés aprobados entre julio de 2012 y junio de 2013

	PL		PSUN		PC		CR		PV		MIRA		PDA	
	IR	IAP												
Marco Jurídico para la Paz	0,95	0,78	0,88	0,71	0,85	0,68	0,92	0,75	0,8	0,77	1	0,85	0,91	0,76
Prorroga Ley de Justicia y Paz	1	0,53	0,64	0,66	0,8	0,69	1	0,69	0,33	0,7	1	1	1,00	0,86
Justicia Penal Militar	0,8	0,67	0,93	0,76	0,98	0,75	0,86	0,7	0,75	0,81	0,96	0,86	0,98	0,79
Presupuesto 2013	0,8	0,73	0,72	0,58	0,88	0,65	0,73	0,74	1	0,87	1	1	0,75	0,73
Acuerdo Marco de Alianza del Pacífico	0,77	0,48	0,83	0,56	0,72	0,53	0,71	0,56	0,67	0,44	1	1	1,00	0,72
Presupuesto Regalías 2013-2014	0,83	0,57	0,78	0,58	0,92	0,53	0,84	0,57	0,67	0,64	1	0,96	0,88	0,70
Reforma Tributaria	0,81	0,60	0,84	0,58	0,81	0,56	0,80	0,61	0,72	0,61	0,98	0,87	0,94	0,66

*PDA = Polo Democrático Alternativo; PC = Partido Conservador; PL = Partido Liberal; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; CR = Cambio Radical; PV= Partido Verde; MIRA = Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

C) ¿Quiénes fueron los congresistas más y menos disciplinados?

1. Los congresistas Manuel Guillermo Mora del Partido de la U y Alba Luz Pinilla del PDA, registran los niveles más altos de disciplina en Senado y en Cámara de Representantes respectivamente.
2. En Senado, el congresista menos disciplinado es Carlos Fernando Motoa, de Cambio Radical, y en Cámara de Representantes, Juan Carlos Martínez, del Partido de la U.
3. El partido político no es una variable que pueda predecir la disciplina de un congresista a nivel individual, no es un atajo para pronosticar si de acuerdo a su partido, un legislador será más o menos disciplinado. Por ejemplo, el Partido de la U tiene el congresista más disciplinado en Senado, pero el más indisciplinado en Cámara.

4. Estos resultados, comparados con los índices de disciplina a nivel individual anteriores, son atípicos relativamente, en la medida que cambia la composición del escalafón de congresistas. En esta legislatura que recién acaba, congresistas que se han caracterizado por su disciplina a lo largo del cuatrienio, no aparecen en el escalafón.

5. El tamaño de la muestra puede explicar las variaciones en el escalafón de disciplina individual. Debido al retraso en la publicación de Gacetas oficiales, el número de votaciones nominales tenidas en cuenta para realizar los índices, fue reducida, afectando los resultados finales de disciplina.

Congresistas con el Índice de Acuerdo Partidista más alto (julio 2012 – junio 2013)

Senado			Cámara de Representantes		
Nombre*	IAP	Votaciones	Nombre*	IAP	Votaciones
Manuel Guillermo Mora (PSUN)	0,95	41	Alba Luz Pinilla (PDA)	0,92	49
José Francisco Herrera (CR)	0,90	41	Jaime Alonso Vásquez (PSUN)	0,91	55
Manuel Enríquez Rosero (PSUN)	0,88	64	Augusto Posada (PSUN)	0,90	51
Jaime Durán Barrera (PL)	0,88	40	Jaime Rodríguez C. (PSUN)	0,89	55
Hernán Andrade Serrano (PC)	0,87	62	Jairo Quintero Trujillo (PSUN)	0,84	51
Rodrigo Villalba Mosquera (PL)	0,86	44	Lina Maria Barrera (PC)	0,84	51
Arleth Casado de López (PL)	0,84	44	Carlos León Celis (PC)	0,84	51
Guillermo Santos Marín (PL)	0,83	40	José Ignacio Mesa (CR)	0,84	51
Carlos Enríquez Maya (PC)	0,82	62	Libardo Taborda (PSUN)	0,84	55
Antonio José Correa (PIN)	0,82	39	Nidia Marcela Osorio (PC)	0,84	55

*PDA = Polo Democrático Alternativo; PC = Partido Conservador; PL = Partido Liberal; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; CR = Cambio Radical; PIN = Partido de Integración Nacional

Congresistas con el Índice de Acuerdo Partidista más bajo (julio 2012 – junio 2013)

Senado			Cámara de Representantes		
Nombre*	IAP	Votaciones	Nombre*	IAP	Votaciones
Carlos Fernando Motoa (CR)	0,22	37	Juan Carlos Martínez (PSUN)	0,14	51
Edgar Espíndola Niño (PIN)	0,31	39	Juan Diego Gómez (PC)	0,29	51
Jorge Hernando Pedraza (PC)	0,31	39	José Edilberto Caicedo (PSUN)	0,31	51
Fernando Tamayo (PC)	0,37	43	Javier Tato Álvarez (PL)	0,33	54
Alexandra Moreno P. (MIRA)	0,40	20	Alejandro Carlos Chacón (PL)	0,33	54
Efraín Torrado García (PSUN)	0,46	41	Guillermo Rivera Flórez (PL)	0,34	73
Óscar Mauricio Lizcano (PSUN)	0,47	45	Javid José Benavides (PIN)	0,35	46
Juan Manuel Corzo (PC)	0,48	63	Pablo Enrique Salamanca (PIN)	0,37	73
Daira Galvis Méndez (CR)	0,49	37	José Joaquín Camelo (PL)	0,37	54
Musa Besayle Fayad (PSUN)	0,49	45	Alfredo Molina (PSUN)	0,37	51

* PC = Partido Conservador; PL = Partido Liberal; PSUN = Partido Social de Unidad Nacional; CR = Cambio Radical; MIRA= Movimiento Independiente de Renovación Absoluta; PIN= Partido de Integración Nacional.

D) Conclusiones finales sobre disciplina partidista

1. Durante la tercera legislatura, los partidos, a pesar de tener algunas divisiones internas, se han comportado, en términos generales, de manera disciplinada.
2. Sin embargo, los resultados arrojan una disminución en la disciplina partidista, si se compara con los índices en la primera y segunda legislatura. Si se toma en cuenta el IAP, esta legislatura estuvo marcada por un aumento considerable en el número de abstenciones. Los políticos utilizan, de manera cada vez más frecuente este mecanismo, sugiriendo una “indisciplina silenciosa”.
3. Los partidos políticos existen más allá del plano estrictamente electoral. Sus miembros son capaces de coordinarse y actuar cohesionadamente para promover una agenda legislativa. Esto se puede ver reflejado, en la medida que, la coalición de Unidad Nacional ha coordinado y aprobado reformas de alcance nacional.

3. AGENDA Y CONTROL POLÍTICO: LA LEGISLATURA MÁS INTENSA EN PROGRAMACIÓN

En esta sección se desarrolla el análisis de la agenda del Congreso de la República en términos de programación de sesiones, debates de iniciativas legislativas y debates de Control Político. Dicho análisis permite identificar diferentes dinámicas, por ejemplo: 1.) el eje o ejes temáticos que han sustanciado la labor del Congreso durante la última legislatura; 2.) el poder relativo exhibido por los partidos en la colocación de la agenda de su interés; 3.) La relación entre ejecutivo y legislativo a la hora de establecer la agenda de las iniciativas de los proyecto de ley o acto legislativo y en los contenidos del control político.

A continuación se presentan los datos más relevantes en materia de agenda y las conclusiones derivadas del análisis de estos y la coyuntura específica que ha caracterizado este tercer año de labor en el Congreso de la República.

A. Resultados generales sobre la agenda del Congreso

En el tercer año de labor legislativa se verificó una intensificación de la agenda con respecto a los dos años anteriores. Los cálculos electorales tanto en el ejecutivo como en el legislativo generan presiones para la puesta en marcha de la maquinaria legislativa con miras a visibilizar la labor de Congresistas y funcionarios del Gobierno. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta, la próxima legislatura es en año preelectoral, año en que los Congresistas deben dividir energía para cumplir con sus deberes en la entidad legislativa y emprender sus campañas electorales con miras a los comicios de marzo de 2014.

En Cámara de Representantes, se programaron en promedio más de tres debates de proyectos de ley o actos legislativos, cifra bastante parecida a la del año anterior, a la vez, de cada 10 sesiones programadas se incluyó un debate de control político en cuatro de estas.

En Senado la agenda fue más densa, aunque la programación de sesiones fue casi idéntica, en promedio en cada sesión de Senado se agendó un proyecto de ley o acto legislativo más que en cada sesión de Cámara, algo similar ocurrió con la programación de debates de control político.

Programación de sesiones y debates por legislatura.

Julio 2010 – Junio 2011			
Cámara	Sesiones	Proyectos por sesión	Citaciones por sesión
Cámara de Representantes	388	2,19	0,28
Senado	377	4,50	0,41
Julio 2011 – Junio 2012			
Cámara	Sesiones	Proyectos por sesión	Citaciones por sesión
Cámara de Representantes	339	3,88	0,31
Senado	317	4,16	0,50
Julio 2012 – Diciembre 2012			
Cámara	Sesiones	Proyectos por sesión	Citaciones por sesión
Cámara de Representantes	423	3,81	0,39
Senado	424	4,86	0,46

En términos generales, se verifica la intensificación de la agenda de proyectos de ley o de actos legislativos, específicamente, en lo que refiere a iniciativa legislativa. Si bien la segunda legislatura fue el año de la consolidación del ejecutivo en la agenda del Congreso, en la tercera legislatura, la programación de proyectos de ley o de actos legislativos de iniciativa ejecutiva llegó a su nivel más bajo en lo que va del cuatrienio

Por un lado, la coyuntura especial que generó la fallida reforma a la justicia debilitó las relaciones entre ejecutivo y legislativo y derivó en mayor precaución a la hora de tramitar iniciativas gubernamentales. Por otro lado, hay un componente cíclico en la agenda en el que en los primeros años del Congreso las relaciones con el ejecutivo son más fuertes que en los últimos.

Programación de proyectos de ley o actos legislativos según su iniciativa

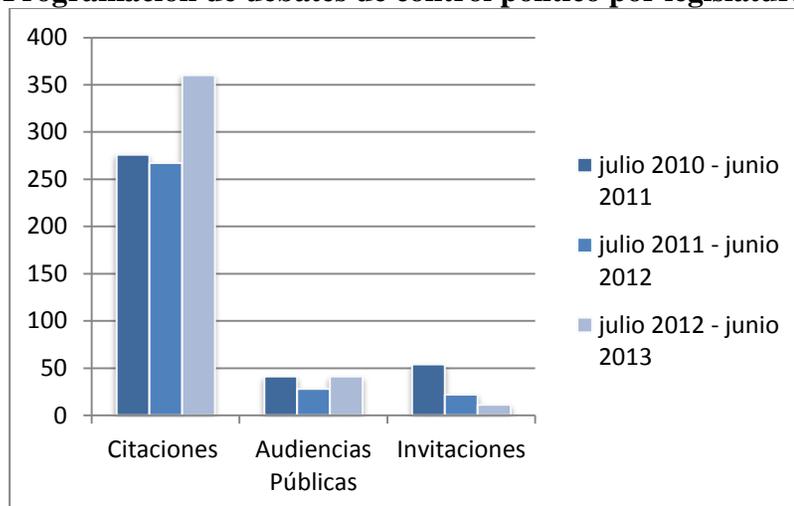
Julio 2010 - Junio 2011				
Cámara	Proyectos de iniciativa legislativa	Promedio por sesión	Proyectos de iniciativa gubernamental	Promedio por sesión
Cámara de Representantes	637	1,74	178	0,49
Senado	1331	3,71	310	0,86
Total	1968	2,54	654	0,84
Julio 2011 - Junio 2012				

Cámara	Proyectos de iniciativa legislativa	Promedio por sesión	Proyectos de iniciativa gubernamental	Promedio por sesión
Cámara de Representantes	1123	3,34	179	0,53
Senado	1023	3,25	290	0,92
Tota	2146	3,15	929	1,36
Julio 2012 - Junio 2013				
Cámara	Proyectos de iniciativa legislativa	Promedio por sesión	Proyectos de iniciativa gubernamental	Promedio por sesión
Cámara de Representantes	1294	3,06	300	0,71
Senado	1779	4,20	275	0,65
Tota	3073	3,63	575	0,68

B. Resultados sobre control político

La última legislatura supera ampliamente a sus predecesoras en lo que a la programación de citaciones respecta. Tal resultado puede entenderse, en parte, en función del interés de los Congresistas por generar una imagen de independencia con respecto del ejecutivo a raíz del escándalo de la fallida reforma a la justicia.

Programación de debates de control político por legislatura.

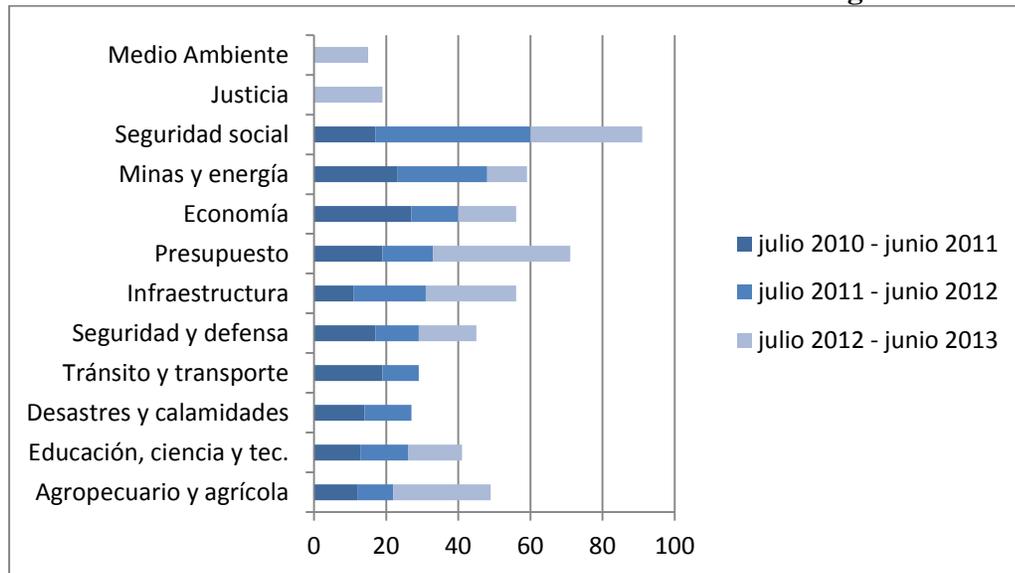


El presupuesto fue el tema más recurrente del control político durante la tercera legislatura, en segundo lugar la seguridad social (el tema más fuerte en la segunda legislatura) seguido del tema agrícola y agropecuario en tercer puesto.

El Proyecto de Presupuesto Nacional, la implementación del Sistema General de Regalías, el tema pensional, la liquidación del Instituto de Seguridad Social, la crisis del sector agroexportador y el paro cafetero fueron algunos de los debates más sobresalientes en los tres ámbitos antes referido.

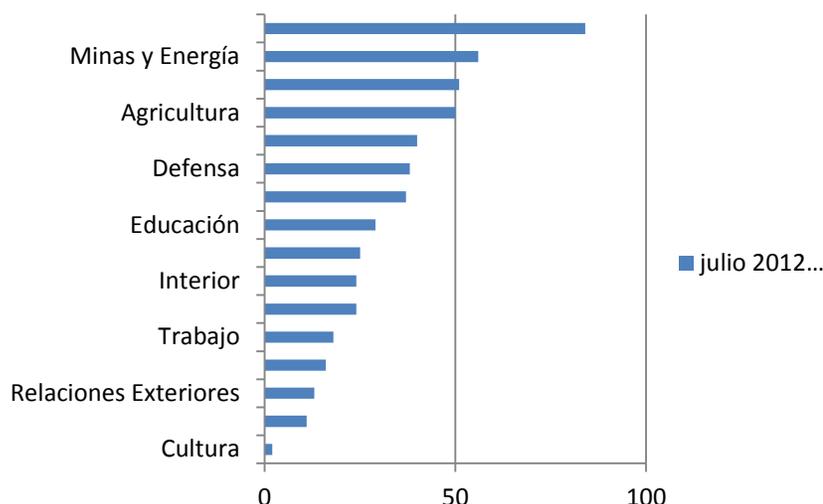
Nuevos temas cobraron importancia en la última legislatura: medio ambiente, a propósito de los efectos ambientales de la política de explotación minera y justicia, en razón de la situación del sistema penitenciario, el paro de la rama judicial, entre otros.

Los diez temas más frecuentes de las citaciones en cada legislatura



Al igual que en las anteriores legislaturas, el ministerio más requerido fue el de Hacienda y Crédito Público, en función del presupuesto general de la nación así como de los presupuestos específicos en diferentes materias como salud, educación, infraestructura, etc.

El Ministro de Minas y Energías Federico Renjifo jugó también un papel importante en las diferentes sesiones de Congreso, en los debates referidos a la evaluación de la política minera del país así como en los referidos a los efectos medioambientales de la misma.

Número de citaciones por Ministerio, Julio del 2012 – Junio del 2013


El partido de unidad nacional tomó la delantera como el partido que más recurrentemente ocupa la agenda en materia de citaciones. El partido liberal y el conservador ocupan el segundo y tercer puesto, razón por la cual puede decirse que la coalición de gobierno estuvo a la cabeza del control político. No es de sorprender puesto que son estos partidos los que cuentan con mayor número de representantes en el Congreso de la República.

La actividad del MIRA y del Polo Democrático Alternativo resulta ser la más productiva en cuanto a la programación de debates: tales partidos ocupan los dos primeros lugares del control político, sin contar a los partidos unipersonales, una vez se estima el promedio de citaciones por congresista.

Programación de debates de control político por partido, Julio del 2012 – Junio del 2013

Partido	Número de citaciones	Citaciones por Congresista
Gobierno	Social de Unidad Nacional	2,25
	Conservador	2,34
	Liberal	2,52
	Verde**	4,00
	Cambio Radical	2,78
Independientes	Integración Nacional	2,45
	MIRA	5,50
	Apertura Liberal	2,00
	ASI*	8,00
	AICO*	2,00
	Movimiento de Integración Regional*	3,00
	Alas*	7,00
	Afrovides*	2,00
Oposición	Polo Democrático Alternativo	4,77

*Partidos unipersonales; ** el partido verde hace parte de la coalición de gobierno desde la segunda legislatura