



**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer Stiftung**

**ΣM**  
La Suma de Todos  
CONSEJERÍA DE PARTICIPACIÓN  
Comunidad de Madrid

# Avances y retrocesos de la agenda legislativa 2008-2009

DEBATE DE COYUNTURA LEGISLATIVA



## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

**D**urante los últimos años Colombia alcanzó altas tasas de crecimiento económico y generación de empleo, logrando reducir los índices de pobreza, en buena medida como consecuencia de un ambiente externo excepcionalmente favorable. No obstante, en los últimos dos años la agenda legislativa en materia económica y social no ha respondido a estas necesidades, pues no se han presentado propuestas suficientemente audaces y los proyectos radicados en el Congreso han avanzado con lentitud, con un alto costo para el desarrollo del país. La situación es más grave en las condiciones actuales de crisis internacional, que además de tener efectos en la disminución de los niveles de crecimiento a corto plazo, ha evidenciado una vez más que para mantener un ritmo de crecimiento sostenible a largo plazo, con condiciones sociales aceptables, es fundamental llevar a cabo reformas estructurales que mejoren la productividad de la economía y las condiciones de vida, a fin de asegurar una distribución más amplia de los beneficios del crecimiento económico.

Ante esta problemática y con el objetivo de conocer el estado de la agenda legislativa y sus perspectivas para el periodo legislativo que inicia, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y Fedesarrollo, llevaron a cabo el pasado 4 de marzo un debate de coyuntura legislativa denominado "**Avances y retrocesos de la agenda legislativa 2008-2009**", en el que participaron como ponentes los senadores Cecilia López, Marta Lucía Ramírez, Hernán Andrade y Gustavo Petro. La discusión fue moderada por Guillermo Perry, investigador asociado de Fedesarrollo y **Marcela Prieto Botero**, directora ejecutiva del ICP.

Durante su intervención, **Guillermo Perry**, investigador asociado de Fedesarrollo, recordó que al inicio de la legislatura 2008-2009, el ICP y Fedesarrollo llevaron a cabo un debate similar sobre el estado de los principales proyectos económicos que se tramitaban en el Congreso, en el que participó la saliente presidenta Nancy Patricia Gutiérrez. En esa oportunidad la discusión giró en torno a la falta de dinamismo de la agenda legislativa y la parálisis causada por los procesos que cursaban en contra de un grupo de congresistas por nexos con grupos armados ilegales. Seis meses después de ese debate, Perry consideró que la problemática no ha sido superada y aún persisten los determinantes de la inercia legislativa, lo cual ha repercutido en el aplazamiento indefinido de la discusión de temas fundamentales para el desarrollo del país.

En este sentido anotó que el balance general del desarrollo de los proyectos económicos y sociales en el Congreso es bastante pobre ya que, si bien unos pocos han completado satisfactoriamente su trámite —la Ley de Ciencia y Tecnología, la que regula las contribuciones de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y la que reglamenta el derecho a la huelga—, la mayoría de las iniciativas, a pesar de haber sido radicadas hace dos





o más periodos legislativos, no han avanzado en su estudio y aprobación. Tal es el caso de la reforma financiera, la reforma al Código de Minas, la ley de competencia, la creación del Fondo de Ahorro de Regalías, entre otros.

Según Perry estos resultados pueden explicarse desde una perspectiva económica y política. En primer lugar explicó que la economía política postula que las reformas estructurales son usualmente más fáciles de tramitar en periodos de crisis que en momentos de auge, debido a que en estos últimos los grupos que se beneficiarían de ellas se encuentran en una mejor situación y por tanto su presión es menor, mientras que los sectores que resultarían afectados pueden dirigir sus recursos a evitar que las reformas se lleven a cabo. Por el contrario, en momentos de crisis los beneficiarios de las reformas se encuentran en una peor situación y por tanto es más posible que se organicen para incidir en su implementación, mientras que los afectados contarán con menores recursos para evitarlas. Aunque Perry afirmó que esta tesis no siempre se cumple y en ocasiones se producen reformas importantes en periodos de auge económico, dijo que se esperaba que, ante el escenario de desaceleración económica actual y tras la caída de algunos de los principales indicadores sociales, el gobierno y el Congreso tomen medidas para afrontar de inmediato las problemáticas estructurales que obstaculizan el desarrollo del país.

En segundo lugar agregó que existen dos hipótesis adicionales que explican la inercia de la agenda legislativa desde la perspectiva política. La primera, de carácter estructural, que da cuenta del debilitamiento de los partidos políticos en las últimas décadas, lo cual incide negativamente en el trámite de grandes reformas en el Congreso, pues dificulta la consecución de acuerdos y coaliciones en torno a los diferentes proyectos. Y la segunda, derivada de la coyuntura política, que supone que la perspectiva de la reelección

presidencial puede haber generado una parálisis en el Congreso y una concentración de la agenda en los temas políticos, así como una polarización que imposibilita la construcción de consensos entre los partidos de gobierno y la oposición.

Antes estos escenarios Perry cuestionó a los senadores sobre su visión acerca del futuro de la agenda legislativa, en particular teniendo en cuenta factores como el debilitamiento de los partidos, la proximidad de los comicios electorales y la polarización política, que podrían constituirse en obstáculos para avanzar en el trámite de los proyectos económicos y sociales en el Congreso.

Por su parte, la senadora del Partido Liberal, **Cecilia López**, manifestó que la falta de dinamismo de la agenda legislativa en el último año contrasta con el gran crecimiento del número de proyectos radicados, lo que ha derivado en un bajo nivel de tramitación de los mismos –tan solo el 30% de las iniciativas han recibido algún trámite en esta legislatura–. Así mismo, destacó que la mayoría de los proyectos que se tramitaron fueron de iniciativa gubernamental, mientras que de los 380 proyectos de iniciativa legislativa, solamente 80 fueron estudiados, lo que evidencia la gran influencia del gobierno en el desarrollo de la actividad legislativa.

En cuanto a los proyectos que ocuparán un lugar central en la agenda del Congreso en esta legislatura, la senadora identificó cuatro iniciativas fundamentales: 1. la reforma política, a la que calificó de insuficiente para superar la deslegitimación del órgano legislativo, causada por los vínculos de congresistas con grupos armados ilegales; 2. la Ley de víctimas, cuyo trámite se ha visto obstaculizado por las diferencias entre un sector del Congreso y el gobierno, por el reconocimiento de la existencia de víctimas del Estado; 3. la Ley de cuotas en los partidos políticos que, según la senadora, ha logrado adelantarse gracias

al funcionamiento de la bancada de mujeres, que agrupa a las congresistas de los diferentes partidos políticos, y 4. el proyecto de ley que regula el patrimonio cultural y los honores, el cual permitiría clarificar los criterios para determinar qué tipo de proyectos pueden presentarse en el Congreso sobre estos temas y así depurar la agenda legislativa que actualmente se encuentra copada por esta clase de iniciativas, debido a que brindan grandes réditos políticos a los congresistas.

Por otra parte, la senadora se refirió a un grupo de proyectos que buscan atraer la inversión extranjera en el marco del modelo de confianza inversionista del gobierno. Sobre este tema anotó que Colombia ha suscrito más de veinte acuerdos de doble tributación con diferentes países los cuales, a pesar de generar beneficios para la inversión, son inconvenientes en la medida en que se basan en el modelo utilizado por países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en los que la inversión es recíproca, mientras que en el país la inversión suele ser de una sola vía –desde el exterior–, por lo que estos acuerdos pueden terminar reduciendo drásticamente los ingresos fiscales y dando beneficios excesivos a las empresas extranjeras. Para solucionar este problema propuso impulsar un proyecto de ley que regule el tema del establecimiento permanente, permitiendo cobrarle impuestos a empresas extranjeras, con lo que se compensaría en parte el costo fiscal de dichos acuerdos.

Así mismo se refirió al proyecto de ley de transformación social –de su autoría– que busca orientar la política social hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al respecto anotó que a pesar de la importancia de este proyecto para mejorar las condiciones de vida de los colombianos, particularmente en el escenario de crisis económica actual, la iniciativa no ha sido tramitada hasta ahora en el Congreso, dado que los temas políticos han absorbido la mayoría de la agenda legislativa.

Por otra parte, la senadora sugirió que deberían adelantarse reformas en tres áreas cruciales. En primer lugar señaló que es necesario repensar la situación de las finanzas públicas, ya que se continúan firmando acuerdos de estabilidad jurídica que congelarán los ingresos fiscales por concepto del pago de las grandes empresas por los próximos cinco años; en segundo lugar destacó la necesidad de abordar el tema de la distribución de la tierra en el país, pues éste se ha convertido en un gran obstáculo para el desarrollo económico y social, y advirtió que

el estatuto de desarrollo rural presentado por el gobierno agrava los problemas existentes al apoyar el congelamiento de la tierra y la parálisis del sector rural, y finalmente, expresó que deben tomarse medidas en materia laboral, pues la tasa de desempleo en Colombia es una de las más altas de América latina y la informalidad ha llegado a niveles del 60%, lo que hace urgente la intervención del Estado para generar empleos y fomentar la formalidad.

Estas tres áreas requieren reformas estructurales inmediatas que, según la senadora, aún no se han contemplado pues no se reconoce que la economía colombiana enfrenta problemas serios y no está blindada contra la crisis económica internacional, a pesar de la fortaleza del sector bancario. Sin embargo señaló que sacar adelante dichas reformas resultará complicado debido a que es probable que la actividad del Congreso gire en torno a la reelección presidencial, dejando de lado los demás temas. Sin embargo, subrayó la necesidad de generar una presión desde la ciudadanía y la sociedad civil que permita oxigenar la agenda legislativa y promover reformas estructurales.

La senadora del Partido Social de Unidad Nacional –Partido de la U– **Marta Lucía Ramírez**, comentó que durante su paso por el Congreso le ha causado gran impresión la poca capacidad del mismo para influir efectivamente sobre los temas más relevantes de la agenda nacional, tanto con la expedición de proyectos de ley y de acto legislativo, como a través de los debates de control político. Sobre estos últimos, la senadora señaló que tienen una importancia muy baja para la opinión pública y el gobierno, y su influencia en términos de políticas públicas y acciones concretas es casi nula.

La inercia de la actividad legislativa, explicó la senadora Ramírez, obedece a varios determinantes. En primer lugar, la presión a la que ha estado sometida la corporación por cuenta de las investigaciones por la parapolítica, y la consecuente distracción del debate legislativo, ha restado eficacia a la labor del Congreso. Segundo, la alta influencia del ejecutivo en la determinación de la agenda legislativa, aunque no constituye necesariamente un obstáculo, sí reduce el interés por los proyectos de iniciativa legislativa, lo que se convierte en un desincentivo para la producción de proyectos por parte de los congresistas. Y tercero, el trámite de los proyectos de iniciativa legislativa puede

ser difícil, en la medida en que existe una gran incertidumbre en su votación debido a la ausencia de bancadas organizadas y funcionales que permitan alcanzar consensos y acuerdos con facilidad.

Por otra parte, respecto a los temas que definirán la agenda para este período, afirmó que la crisis financiera deberá tener el primer orden en las prioridades del Congreso ya que el país ha sido poco proactivo en el análisis de la crisis y sus consecuencias sobre el aparato productivo nacional, por lo que es necesario discutir las medidas que se tomarán para mitigar sus efectos. De igual forma, el tema de la captación masiva de dinero seguirá ocupando un lugar importante en la agenda debido a su impacto social, al igual que los debates en torno a la normalización de las relaciones bilaterales con Venezuela, que se tratarán mediante un acuerdo de libre comercio entre los dos países que permita mantener y mejorar las relaciones comerciales.

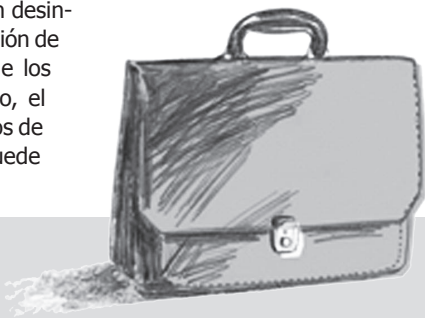
Otro de los temas que identificó como fundamentales, fue la institucionalización de la política de seguridad democrática como política de Estado, mediante la expedición de una ley que surja del debate entre las diferentes corrientes políticas, adecuándola al contexto actual y corrigiendo sus falencias. Así mismo dijo que deberán discutirse proyectos como la Ley de Víctimas, la ampliación de la Ley Quimbaya, la reforma financiera, la reforma al Código de minas, el proyecto que crea el Fondo de Ahorro de Regalías, el de Presupuesto para la Competitividad y la Cohesión Social, la modernización de la organización y funcionamiento de los departamentos, entre otros.

Finalmente señaló que la polarización que se ha generado en el país y la pérdida de credibilidad en la política y en los partidos, pueden ocasionar fracturas del sistema democrático que llevarían a un desequilibrio de los poderes, por lo que es fundamental generar un "gran acuerdo" entre los partidos políticos, que permita adelantar reformas estructurales

y que trascienda la agenda legislativa hacia otros campos de la vida política nacional.

El senador del Partido Conservador **Hernán Andrade**, quien preside el Congreso de la República en esta legislatura, anotó que si bien ha habido falencias en el desarrollo de la actividad legislativa derivadas de las problemáticas mencionadas por los demás ponentes, es necesario reconocer también que el Congreso ha sido el escenario de discusión de los principales temas de interés nacional. En este sentido anotó que la labor del Congreso no se mide únicamente en función del número de proyectos que son aprobados, también deben tomarse en consideración las distintas actividades que se llevan a cabo en la corporación, como los debates de control político, la elección de autoridades públicas, los consejos temáticos, entre otros.

En cuanto a los debates de control político, el senador recordó que se adelantaron varios sobre diferentes temas, como el de los denominados "falsos positivos" y la entrega a empresarios palmicultores de los predios de Carimagua, en el departamento de Meta. Por otra parte aseguró que por primera vez la elección de los magistrados de las altas cortes y los ascensos de generales de la república correspondientes a esta corporación, se han efectuado previa audiencia pública y han sido transmitidos en directo por televisión, con el objetivo de hacer más transparentes los procesos e involucrar a la sociedad civil. Así mismo, anotó que el Congreso ha llevado a cabo 37 consejos temáticos, en los que se han abordado temas de fundamental importancia para el país como la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena y el replanteamiento del papel y características de los municipios en Colombia. Además recordó que junto a los parlamentarios andinos se han adelantado discusiones sobre la posibilidad de concretar una unión monetaria entre los países sudamericanos, tema que será discutido en el Congreso Latinoamericano que se llevará a cabo en Cartagena en el mes de marzo.







Con respecto a las perspectivas para el período de la legislatura que inicia el 16 de marzo, el senador Andrade señaló que existe una "inflación legislativa" que no permitirá abordar la totalidad de las iniciativas, ya que hay más de 530 proyectos radicados y los congresistas sólo cuentan con 90 días para darles trámite, lo que implica poca disponibilidad de tiempo para su estudio, debate y votación. Adicionalmente, destacó que hay por lo menos cuatro debates programados sobre temas como el diferendo limítrofe entre Antioquia y Chocó, la interceptación ilegal de llamadas por parte de funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (Das), la distribución de tierras, la Ley de Víctimas, entre otros. Dada la amplitud de la agenda y el poco tiempo con que se cuenta para tramitarla, el senador dijo que será necesario evitar la concentración de los debates en los proyectos de reforma política y reelección presidencial, los cuales deberían estar en el primer lugar de la agenda para ser evacuados con prontitud y continuar con el debate de los demás proyectos.

Para concluir, destacó la importancia de llevar la discusión sobre la crisis económica internacional al Congreso de la República, como se ha hecho en la mayoría de países del mundo, ya que si bien el gobierno sostiene que el país está blindado contra sus efectos, las últimas cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) muestran que se han perdido más de 500.000 empleos y las ventas en las distintas industrias han caído. Por esta razón anunció que se iniciarán en el Congreso una serie de ciclos económicos, a los que se invitará a los presidentes de todos los partidos y movimientos políticos, así como

a reconocidos economistas para analizar las perspectivas del país frente a la crisis.

En su intervención, el senador del Polo Democrático Alternativo, **Gustavo Petro**, identificó tres condiciones que han determinado la ausencia de dinamismo de la agenda legislativa en los temas económicos y sociales. En primer lugar, el hecho de que el Congreso ha perdido en gran medida su fuerza política debido a la crisis generada por las relaciones entre congresistas y paramilitares, que le ha restado legitimidad a la corporación y ha permitido que personas que no obtuvieron una votación representativa ocupen curules en el Congreso, en reemplazo de los congresistas capturados. Esta situación, según el senador, podría haberse solucionado con la figura de la silla vacía que contemplaba la reforma política tramitada en la legislatura pasada, la cual contaba con el apoyo de los partidos de oposición, pero que fue archivada por el voto negativo de las bancadas de gobierno en la Comisión Primera del Senado.

Por otra parte señaló que los congresistas tienen una serie de restricciones en materia de iniciativa legislativa, que limita la presentación de proyectos de ley sobre temas tributarios, financieros y de reestructuración administrativa al gobierno nacional, por lo que los congresistas sólo pueden actuar una vez el proyecto comienza el trámite legislativo, limitando la capacidad de acción del legislativo para promover reformas estructurales en el ámbito económico y administrativo.

En tercer lugar el senador recordó que en 2008 la discusión política giró alrededor de lo que denominó como "narcóticos", que distrajeran

la atención de los legisladores: la reelección presidencial y la confianza inversionista. Sobre esta última dijo que se trata de un modelo económico basado en el supuesto de que el crecimiento de la economía genera una disminución de la pobreza e incrementa la prosperidad y el bienestar general. Ese crecimiento económico se alcanza mediante el incremento de la inversión privada, en particular la inversión extranjera, para lo cual se deben establecer una serie de normas y formulas que garanticen la rentabilidad de las inversiones, como acuerdos de estabilidad jurídica, promoción de inversiones y prevención de la doble tributación con otros países, entre otras.

De acuerdo con el senador Petro, los temas de la agenda legislativa giraron en torno al fortalecimiento del modelo de confianza inversionista, el cual produjo importantes beneficios para el país, pues se aplicó en una coyuntura en la que buena parte de los flujos internacionales de capital se dirigían hacia economías emergentes como Brasil, Chile y Colombia. Dichos beneficios estuvieron representados en el aumento sin precedentes de la inversión extranjera, que ascendió a más de US\$10.000 millones, la disminución de la tasa de desempleo y la reducción de la pobreza; aunque puntualizó que existen discrepancias en torno a la medición de la pobreza, ya que el Dane modificó su metodología estadística excluyendo algunos indicadores que pudieron haber causado dicha disminución.

Sin embargo el senador afirmó que ante el cambio del entorno internacional, el modelo de confianza inversionista no permitirá sortear los efectos de la crisis económica y financiera, pues los flujos de inversión extranjera se verán reducidos, provocando efectos negativos sobre la economía. Además afirmó que ve con preocupación el excesivo acento de este modelo en la eficiencia económica, dejando de lado consideraciones de tipo social como la reducción de la pobreza y la distribución equitativa de los recursos entre la población. Finalmente el senador se manifestó de acuerdo con que la economía del país no se encuentra preparada para enfrentar los efectos de la crisis internacional, por lo que se requieren con urgencia medidas que fortalezcan el sistema económico y permitan mejorar el bienestar de la población colombiana.

#### OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas  
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.  
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org