

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

**LAS COMISIONES CONSTITUCIONALES EN COLOMBIA Y SURE
LACIÓN
CON EL PODER EJECUTIVO, ENTRE 1998-2006**

MARGARITA MARÍA RAMÍREZ RUBIO

Directora: Mónica Pachón

Lectores: Felipe Botero
Gary Hoskin

Mayo de 2008

Abstract

Las comisiones constitucionales funcionan como el primer filtro en los proyectos de ley, además de ejercer una importante función de control político e informativo a los funcionarios públicos y entidades estatales. Con el objetivo de conocer cómo trabajan las comisiones y cómo es su relación con el Poder Ejecutivo, la investigación recolectó la información de cada uno de los puntos trabajados en las agendas de cada sesión, en particular medida los proyectos y las citas en los periodos presidenciales de Andrés Pastranay el primer de Álvaro Uribe. Como resultado de la recolección de información y análisis de resultados se concluye que, a diferencia de lo afirmado por la literatura, la mayoría de las comisiones constitucionales en Colombia se pueden caracterizar bajo el perfil de asambleas proactivas y programáticas. Así mismo, la investigación sostiene que pertenecer a la coalición de mayoría genera incentivos a los legisladores sobre la discusión de proyectos regionales. Por ser consideradas el primer filtro del proceso legislativo y ante el vacío de conocimiento que se tiene acerca cómo trabajan, la siguiente investigación pretende ser un aporte al conocimiento del proceso legislativo en Colombia. Por lo tanto, se espera que este sea el principio de futuras investigaciones en el campo.

Palabras claves: Regímenes presidenciales, Proceso legislativo, Comisiones Constitucionales, Agenda

Estoy enteramente agradecida con mi directora Mónica Rodríguez y Felipe Botero por ayudarme en el proceso de diseño y desarrollo de mi investigación. Manuela, Alejandra y Antonio por entenderme, apoyarme de la investigación. De igual manera, a Natalia Per González por su apoyo, aportes y discusiones acerca secretario de la Comisión Segunda de Senado, por colaborar conmigo en el Congreso y guiarme dentro de él.

Gracias!

apoyarme y enseñarme en todo el proceso. A Miguel García, Juan Carlos y a los miembros del equipo de análisis de datos. A mis papás, a mi familia y amigos por darme ánimos en el transcurso de la investigación. A Marcela Escandón y Daniel Ortiz por su apoyo y colaboración en la recolección de los datos.

Amispapas

INDICE

1. Introducción	1
2. Marco Teórico	3
2.1. ¿A qué responde el sistema de comisiones?	
2.2. El sistema de comisiones en Colombia	6
2.3. ¿A qué factores obedece el sistema de comisiones?	9
3. El caso colombiano	11
3.1. Relaciones del poder ejecutivo y legislativo en Latinoamérica y Estados Unidos	13
3.2. Relaciones ejecutivo y legislativo en Colombia	12
3.3. Las comisiones constitucionales en Colombia	33
3.4. Expectativas sobre el sistema de comisiones en Colombia y su relación con el poder ejecutivo	18
4. Metodología	22
4.1. Temporalidad	22
4.2. Contexto político	22
4.3. Datos	24
4.4. Análisis de datos	25
5. Las comisiones constitucionales en Colombia y su relación con el poder ejecutivo	26
5.1. Composición de coalición y oposición de gobierno en las comisiones constitucionales de Colombia	26
5.2. El carácter proactivo o reactivo de las comisiones constitucionales en Colombia	29
5.3. El carácter programático o parroquial de las comisiones constitucionales en Colombia	33

5.4.	Controldeagenda	38
5.5.	Citaciones	45
6.	Conclusiones	47
7.	Listadereferencias	50
8.	Anexo	54

1. INTRODUCCIÓN:

El gobierno del conservador Andrés Pastrana Arango presentó al Congreso el 24 de agosto de 1998 el acto legislativo de Reforma Política ¹, programa bandera de su candidatura presidencial. El proyecto contaba con el apoyo de las principales tendencias políticas del país a través de la coalición de congresistas demócratas y de carácter multipartidista, La Gran Alianza por el Cambio ². Una vez aprobado en el Congreso gracias al apoyo de la coalición, el Gobierno buscaría el aval del electorado por parte de los colombianos a través de un referendo. A pesar de contar con el aval de la mayoría y haber sido aprobado en seis de ocho debates, el proyecto de acto legislativo fue hundido en el séptimo debate en la Comisión Primera de Senado (Por qué se cayó la reforma política 1999).

Este caso en particular permite observar el papel central de las comisiones constitucionales como parte esencial del éxito o fracaso del proceso legislativo de los proyectos. A pesar de su importancia, en el caso colombiano el estudio de estas ha sido dejado de lado pues la mayoría de trabajos se centran en el ejercicio en plenaria. ³

En las Comisiones, que también son competentes para ejercer un poco el control político se estudia más bien la parte legislativa del proceso congresional. En las Comisiones se mira con cuidado las ponencias, se miran con cuidado los textos de los proyectos, se analizan, se discuten, se contradicen ya cuando en cuando se archivan algunos proyectos que por una u otra causa parecerían no ser de recibo en el sistema legislativo de Colombia... Una vez que el proyecto se aprueba en

¹ Proyecto de Acto Legislativo 088/98 de Cámara, 018/98 de Senado “Por medio del cual se busca tener reformas al sistema político colombiano y dotar al gobierno de instrumentos para la paz”. Entre los principales puntos el proyecto incluía los partidos y movimientos políticos, el sistema electoral y los organismos de control, además de otorgarle al jefe de Estado los instrumentos necesarios para conducir el proceso de paz. (Cinco Compromisos de Pastrana, 1998; Tres Pilares para Reforma Política, 1998)

² “El candidato ha recibido el apoyo de la NFD, el conservatismo, dos sectores liberales el denominado rebelde y otro que se le abrió a Horacio Serpa desde la segunda vuelta, Fuerza Colombia de Harold Bedoya, un sector del M-19 encabezado por Gloria Quiceno y Otty Patiño el grupo cristiano C-4 de Jimmy Chamorro y el de Laicos por Colombia de Carlos Corsi. Así mismo acompañó a Pastrana un reducto de la CRS encabezada por Adolfo Bula y hasta el sector de las comunidades indígenas de Martín Tenganá. Cabe destacar que los movimientos independientes como Oxígeno Liberal de Ingrid Betancur y algunas personas de Opción Vida movimiento que impulsó la candidatura de Noemí Sanín como Carlos Lleras de la Fuente y Martha Lucía Ramírez también se inclinaron por Pastrana” (Nohay camatortapatantagente, 1998).

³ Ver Gary Hoskin (1976), Crispe Ingall (2002).

comisión tiene muchas posibilidades de salir adelante en plenaria. (Entrevista Senador Roberto Gerlein)

Con el objetivo de dar respuesta al vacío de información acerca el trabajo de las Comisiones Constitucionales en Colombia, esta investigación se concentra en describir el trabajo de las siete Comisiones Constitucionales de Cámara y Senado, y las comisiones conjuntas económicas, entendiendo a cada una de ellas en sus similitudes y diferencias, y su relación con el Poder Ejecutivo.

Con base en el estudio de las agendas de sesión de cada comisión se pretende analizar el orden y tiempos en la agenda, el tipo de leyes y la iniciativa de éstas, se buscó describir como principal objetivo cómo es la relación del poder ejecutivo y las comisiones constitucionales de Colombia. A partir del desarrollo y análisis de mi objetivo principal, pretendo dar respuesta a los siguientes cuestionamientos ¿cómo es el trabajo al interior de las comisiones?, ¿cómo son las relaciones de cada una de las comisiones con el poder ejecutivo?, ¿cuáles son las variaciones en el tiempo?, ¿qué tanto influye el apoyo de un partido o coalición de gobierno en el trabajo de las comisiones?, ¿qué tipo de leyes son discutidas?

A partir del análisis de la agenda de las comisiones por sesiones, se encontró que la mayoría de las comisiones centran sus sesiones en debatir proyectos de iniciativa legislativa y leyes de clasificación nacional. De igual forma, los datos demostraron la importancia del partido o movimiento de mayoría en el control de la agenda y por lo tanto, de los proyectos que se discuten.

El trabajo se divide en seis partes. En un primer momento se presenta el marco teórico que sustenta la investigación, es decir, las aproximaciones teóricas acerca la relación entre la rama ejecutiva y la legislativa, a partir de su trabajo en las comisiones. A continuación, se analiza esto mismo para el caso colombiano. En el cuarto capítulo se explica la metodología de la investigación en donde se presenta la justificación de la temporalidad, el proceso de recolección de los datos y el ordenamiento y clasificación de ellos. La quinta parte expone los datos y el análisis, y se finaliza con las conclusiones de la investigación.

2. MARCOTEÓRICO:

2.1.¿A qué responde el sistema de comisiones?

Las comisiones son subdivisiones del congreso asignadas de manera temporal o permanente para examinar asuntos de manera más detallada y eficiente de como se haría en la plenaria. Las comisiones permanentes tienen jurisdicciones establecidas, mientras que las comisiones *ad hoc* sólo se conforman para casos específicos y se disuelven una vez hayan cumplido el objetivo de su creación. En legislaturas bicamerales también se suelen establecer comisiones permanentes o temporales con representantes de ambas cámaras para revisar temas de continua importancia, reconciliar diferencias en proyectos entre ambos cuerpos o agilizar el trámite de propuestas. (Committees in Legislatures 1996).

Las comisiones permiten estudiar de manera simultánea varias propuestas de ley, operan bajo reglas menos formales que las de plenaria, permiten las especialidades en materias y sus debates son públicos aportando a los procesos democráticos. El número de comisiones difiere según el país y a pesar que legislaturas grandes suelen tener más comisiones esta relación no necesariamente se presenta. Usualmente las legislaturas requieren que los parlamentarios se encuentren, por lo menos, dentro de una comisión; inclusive muchos países restringen el número de comisiones a las que deben participar sus legisladores (Committees in Legislatures 1996).

El que las comisiones estén divididas claramente en sus jurisdicciones les permite a los legisladores especializarse en temas. Estos son conscientes de los beneficios de hacer una carrera en la comisión y por lo tanto prefieren concentrarse en una de ellas. Los miembros destacados tienen gran poder en la medida que ejercen influencia sobre el común de los legisladores por su condición de expertos, y así tienen facultades sobre el destino y contenido de un proyecto (Vélez 2005; Escobar-Lemmon 2001).

Existen variables que afectan las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, que a su vez pueden influir en el sistema de comisiones, como son los poderes del presidente, el sistema electoral, las tasas de elección y las reglas internas del congreso.

En los sistemas presidenciales, el primer mandatario cuenta con dos maneras de incidir en la legislación, por medio de poderes partidistas o constitucionales. Los poderes partidistas le permiten al presidente incidir en el proceso de hacer política a partir de su relación con el partido político o la coalición de mayoría. El primer mandatario podrá influir en mayor medida en el proceso legislativo si cuenta con autoridad sobre su partido político y éste tiene el control sobre la mayoría de las sillas. De otro lado, los poderes constitucionales le permiten al presidente incidir en el resultado de las políticas sin importar si es el jefe del partido o de la coalición de mayoría. Los poderes constitucionales pueden ser proactivos o reactivos. Los primeros son las herramientas que permiten al presidente establecer un nuevo statu quo, como el poder de decreto, mientras que los poderes reactivos son aquellos que le posibilitan mantener el statu quo, como es el caso del veto (Shugart y Mainwaring 1997). La misma tipología *reactivo/proactivo* es también aplicada en el poder legislativo por Cox y Morgenstern (1997). Los autores manifiestan que las asambleas al ser parte del proceso de hacer política se pueden clasificar en: (1) originativas: al formar ejecutivos quienes posteriormente respaldarán sus proyectos, (2) proactivas: cuando buscan formar y pasarse sus propias propuestas legislativas y (3) reactivas: vetando o imponiendo enmiendas a los proyectos de ejecutivo.

Por su parte, el sistema electoral produce incentivos que influyen tanto en la estructura del sistema de partidos como en la conducta de los elegidos. Si los líderes de partido cuentan con el poder de nominar a los candidatos, impondrán disciplina y cohesión dentro del partido o coalición pues el legislador buscará ser escogido en futuras campañas. Por lo tanto, en aquellos sistemas con elecciones de listas cerradas habrá mayor probabilidad de un aumento en el grado de disciplina, a diferencia de sistemas con listas abiertas (Smith 2000; Morgenstern 2002).

De igual manera, las reglas internas del congreso afectan la distribución de los recursos y el poder de agenda. Por ejemplo, en aquellos sistemas en donde los líderes de los partidos controlan la asignación de las comisiones, se premiarán a los legisladores en las comisiones de sus preferencias a cambio de lealtad en los lineamientos del partido. Así mismo, el tipo de votación de proyectos incide en el comportamiento de los legisladores pues dependiendo del estilo de votación la elección del congresista puede ser controlada por los líderes de su partido político y por sus electores.

Cox y McCubbins (1993) revelan que en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos el proceso de selección a la comisión de preferencia y el proceso personal por el cual los parlamentarios ingresan a una comisión, avanzando dentro de ella y se retiran por su propia cuenta, no es personal ni autónomo. De igual manera, demuestran que la hipótesis sobre la elección de la comisión con base en los intereses de los votantes sólo se presenta para algunas comisiones. Los partidos políticos son quienes redactan la lista de los integrantes de las comisiones, en la asignación de éstas los líderes de los partidos premiarán a los representantes que han demostrado lealtad al partido en las votaciones de proyectos respetando en mayor medida sus preferencias. Aquellos que son nuevos en el Congreso tienen una menor probabilidad de obtener la comisión de su preferencia, en especial si éstas son de gran importancia. Aproximadamente sólo uno de cada diez nuevos parlamentarios logra obtener su primera opción. Los nuevos anticipando los posibles resultados y escogerán de manera estratégica su comisión. De otro lado, algunas de las selecciones y cambios de comisiones no son pedidos formalmente por los parlamentarios, sino que en muchos casos son resultado de presiones por parte de los líderes de partidos políticos o miembros dentro de las comisiones. Los anteriores escenarios le permiten al partido controlar el comportamiento de los miembros de las comisiones a través de reglas formales e informales (Cox y McCubbins 1993; Sylbey 1994).

Por último, la agenda también afecta el curso del trabajo legislativo, pues mientras el partido o la coalición de mayoría monopolice la agenda de la plenaria, tendrá el poder de dar prioridad aquellos proyectos que le interesan y dejar de lado aquellos que desee (Cox 2000).

El que exista la posibilidad de ser reelegido en el congreso o no también influye en el trabajo de éste. En los casos donde se presente la opción de reelección, los legisladores no tendrán el incentivo necesario para buscar beneficiar a su electorado y profesionalizar su trabajo con la creación de la infraestructura necesaria para estudiar y analizar los proyectos. De este modo, sólo se centrarán en fomentar su carrera una vez salga del congreso (Morgenstern 2002).

Cada una de las anteriores variables que afectan la relación del poder ejecutivo y legislativo incide en diferentes formas dependiendo del sistema. En los siguientes capítulos se presentarán las características del sistema de comisiones en el caso colombiano para así entender qué variables influyen en la relación del ejecutivo con las comisiones constitucionales del país.

2.2. El sistema de comisiones en Colombia:

El congreso en Colombia es bicameral y en cada una de sus cámaras se organiza en siete comisiones constitucionales permanentes encargadas de dar primer y tercer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia. De igual manera, funcionan comisiones legales, comisiones especiales y comisiones accidentales (Reglamento del Congreso de Colombia, Ley 5 de 1992). Para las intenciones de esta investigación, resulta pertinente el trabajo de las siete comisiones constitucionales permanentes que se presentan en cada una de las cámaras y las comisiones económicas conjuntas⁴.

La elección de los miembros de las comisiones por parte de los parlamentarios se da en la sesión inaugural del Congreso, a través de listas por partido las cuales son previamente

⁴ Las Comisiones permanentes sesionarán conjuntamente por tres motivos: (i) las Comisiones económicas de ambas cámaras sesionarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, las Comisiones elaborarán un informe sobre el plan nacional de desarrollo que será sometido a discusión y evaluación en plenarios, (ii) por solicitud gubernamental, (iii) por disposición reglamentaria. Para más información ver Ley 5° de 1992, El Reglamento del Congreso

organizadas por el *compromisario*, representante del partido político, y la bancada. Aquellos que no cuenten con el número de votos suficientes para la comisión de su preferencia, tienen la oportunidad de negociar con los congresistas por la comisión de su segunda elección o elegira aquellos puestos que no fueron tomados. Los parlamentarios que han estado en el Congreso por más tiempo tendrán mayor probabilidad de lograr la elección de su preferencia frente a los que entran por primera vez, dada su antigüedad y experiencia (Pachón 2002). Lo anterior incita a adquirir una serie de tratos y compromisos con los copartidarios para asegurar la elección a la comisión de su preferencia.

Cada año se elige presidente y vicepresidente de la cámara y las comisiones, los cuales no tienen oportunidad de ser reelegidos en el mismo comité presidencial y, en el caso de las comisiones, no podrán pertenecer al mismo partido político. Durante estas coyunturas las negociaciones internas dentro de los partidos se activan pues estos conocen los beneficios de controlar la organización de las mesas directivas, ya que les da la oportunidad de incidir en la agenda legislativa y obtener cierto grado de jerarquía y organización. Los presidentes de las cámaras y de las comisiones tienen la oportunidad de influenciar el proceso legislativo de varias maneras. Los primeros pueden escoger estratégicamente la comisión a la que envían el proyecto y designar comisiones temporales. De igual manera, las mesas directivas pueden demorar en pasar una propuesta a debate o escoger un ponente de bajo poder político que no proporcione el impulso que el proyecto necesita (Pachón 2002; Ley 5°, el reglamento del Congreso).

Los ponentes tienen la función de dar primer y tercer debate, en donde comparten con los compañeros de comisión un concepto, positivo o negativo, acerca del proyecto para luego discutirlo, enmendarlos si es el caso, y votarlo. Luego del primer debate y de ser aprobado, el proyecto pasa a segunda discusión en la plenaria de la cámara por la cual entró. Al igual que en las comisiones, en la plenaria se dará un concepto del proyecto, y este será discutido, enmendado y votado. En caso de ser aprobado, se hará el mismo proceso en la otra cámara. A diferencia de los proyectos de ley ordinarios los cuales sólo cuentan con cuatro debates, los actos legislativos tienen ocho debates reglamentarios en los que se desarrolla el proceso anterior dos veces. Si hay muchas diferencias entre las cámaras, el

presidente del congreso podrá organizar comisiones accidentales en donde tomará miembros de cada cámara para discutir la propuesta y dar un nuevo concepto (Ley 5°, el reglamento del Congreso).

Tabla 1: Las Comisiones Constitucionales de Colombia

Comisión	Jurisdicción
Comisión I	Reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz.
Comisión II	Política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; honores y monumentos públicos.
Comisión III	Hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; sistema de banca central.
Comisión IV	Leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y contratación administrativa.
Comisión V	Régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.
Comisión VI	Comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.
Comisión VII	Estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; recreación; deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economías solidarias; asuntos de la mujer y de la familia.

Ley 3° de 1992

A partir de la relación entre el poder legislativo y ejecutivo se pretende hacer una descripción de ambas ramas sobre la base del trabajo de las comisiones constitucionales en Colombia. ¿Qué modelo de asamblea se presenta en Colombia a partir de su trabajo en comisiones? ¿cuáles son las diferencias en el trabajo de las comisiones cuando cuentan con

un partido o coalición de mayoría?, ¿cuáles son los atractivos que presenta cada una de las comisiones a los legisladores?

Pese a que las variables y estudios ya mencionados son enfocadas en mayor medida al trabajo del legislativo en plenaria, a continuación se abordarán las teorías que dan respuesta a las dinámicas que se presentan dentro del sistema de comisiones. ¿Puede el sistema de comisiones en Colombia ser explicado a través de estas teorías?

2.3. ¿A qué factores obedece el sistema de comisiones?

La literatura ofrece cuatro aproximaciones teóricas que buscan responder a qué obedece el sistema de las comisiones. Por un lado, Shepsle y Weingast (1995) exponen la teoría distributiva basada en la teoría de la elección racional, y consideran que los legisladores, en oposición a los partidos políticos, son los mayores beneficiados por el sistema de comisiones puesto que les ayuda a obtener su principal objetivo, su reelección. En contraste, Cox y McCubbins (1993) exponen la teoría del partido mayoritario. Ésta considera que los partidos políticos, en especial el de mayoría, trabajan como un cartel legislativo el cual hace uso de su poder para imponer reglas que controlen la estructura interna y el proceso legislativo. Lo anterior genera como consecuencia que el proceso legislativo y el sistema de comisiones estén a favor de los intereses del partido mayoritario. Los líderes de los partidos políticos son de gran importancia pues proveen una línea política e ideológica a sus miembros, que es a su vez atractiva y rentable y que permite el trabajo más organizado de los partidos.

Fenno (1973) demuestra que los miembros de las comisiones de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos tienen metas que desean conseguir a través de su participación en ellas, como asegurar su reelección, consolidarse en la jerarquía del partido político y ganar influencia sobre la corporación. Las comisiones y sus miembros son influenciadas por el contexto externo, reglas formales e informales del Congreso, por el presidente de cada una de las comisiones y por los líderes de los partidos políticos, motivo

por el cual buscan organizarse internamente de modo que salgan beneficiados. Una comisión cambiará su organización, como por ejemplo la forma en la que votan los proyectos, si la mayoría sostiene que ésta ya no es la más adecuada para lograr sus intereses. Entonces la estructura interna es una aproximación al sistema que más beneficia a los integrantes (Fenno 1973). De igual manera, Cox y McCubbins consideran que los partidos políticos en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en especial los de mayoría, son una especie de cartel legislativo que busca el control de la agenda legislativa para beneficiar a sus miembros y sus propios intereses.

Otra de las aproximaciones para el estudio de las comisiones es la teoría de la información, propuesta por Krehbiel (1992), que se centra en la importancia de la experiencia y de la especialización en las comisiones y el uso estratégico de la información. Al estar divididas por jurisdicciones, sus miembros se convierten en especialistas en los temas y las comisiones se tornan en monopolios de información. Las comisiones son entonces de gran importancia porque sus miembros tienen la oportunidad de influenciar a otros legisladores y por ende el voto en plenaria. Que un miembro de la bancada se especialice en cierto tema, le asegura al partido elecciones acertadas y le ahorra a sus copartidarios el que deban aprender del tema.

Por último, Carlos Pereira y Bernardo Mueller (1999) diseñan la teoría de la dominación del ejecutivo, ante la falta de modelos que expliquen el caso brasileño pues las anteriores aproximaciones se basan en las dinámicas del sistema de Estados Unidos. Bajo esta teoría, las comisiones son consideradas como agentes del ejecutivo, especialmente cuando tienen intereses políticos similares. Los legisladores tienen incentivos para apoyar las preferencias del ejecutivo pues les beneficia en sus objetivos de reelección y pueden, con mayor facilidad, obtener recursos para sus electores.

¿Se puede explicar el sistema de comisiones en Colombia a partir de las anteriores aproximaciones? Teniendo en cuenta que la mayoría de las teorías explican el sistema de Estados Unidos, el siguiente capítulo expone las diferencias entre Estados Unidos y

Colombia en el marco de los sistemas latinoamericanos, con el fin de saber cómo ayudan la teoría a entender el sistema de comisiones en nuestro país.

3. EL CASO COLOMBIANO

3.1. Relaciones del poder ejecutivo y legislativo en Latinoamérica y Estados Unidos

Generalmente los estudios sobre la relación entre ejecutivo y legislativo se centran en el trabajo de este último en plenaria, con algunas excepciones. Dependiendo de la relación entre la rama ejecutiva y legislativa y de las estrategias que el presidente adopta con base en el apoyo del congreso, Cox y Morgenstern (2002) clasifican al ejecutivo y legislativo de cuatro maneras. Si el presidente considera que un veto rechaza la mayoría de sus propuestas de ley y no adquiere compromisos con él, entonces su mejor estrategia será evitar el veto con ayuda de poderes unilaterales y será considerado un presidente “imperial”. Sin cuenta con poderes unilaterales, se considerará como “imponente”. Por el contrario, cuando el primer mandatario está frente a un congreso que aprueba la mayoría de sus propuestas, su mejor táctica será dictar términos y será considerado como “dominante”. Cuando el primer mandatario cuenta con mayorías en el congreso con quienes negocia durante el proceso de hacer política, considerará que su mejor estrategia es proveer de favores a los congresistas para que estos beneficien a su electorado a cambio de apoyo legislativo, y la asamblea será catalogada como “parroquial” centrándose en proyectos de ley de tipo regional. Por último, cuando el presidente cuenta con apoyo del congreso a través de una coalición gubernamental con quien negocia durante el proceso político, la mejor estrategia del primer mandatario será hacer uso de sus poderes integrativos.

A pesar de que las clasificaciones se pueden identificar en Latinoamérica, el carácter de la asamblea y del presidente variará pues existen diferencias entre la interacción de los poderes constitucionales y partidarios en los países. Los presidentes en Latinoamérica pueden ser utilizados sin la amenaza de cambios por parte del congreso, como es el caso del decreto, en el cual puede ser posible

para el primer mandatario legislar sin el congreso. Sin embargo, si el mandatario es políticamente fuerte, es preferible que pase iniciativas de proyectos y no decretos ya que los primeros pueden anular decretos conflictivos, son más difíciles de suplantar una vez han sido aprobados y constitucionalmente tienen mayor peso (Cox y Morgenstern 2002).

En Latinoamérica, los primeros mandatarios también cuentan con poderes legislativos reactivos, como el veto sobre leyes aprobadas por el congreso. Los requisitos para superar los vetos varían desde una mayoría simple como en Venezuela, hasta el veto casi absoluto en Ecuador, en donde ningún proyecto fuera del presupuesto puede ser aprobado sin la sanción presidencial. De igual forma, en algunas constituciones existe la figura de veto parcial, en donde el presidente puede vetar ítems específicos de una ley (Mainwaring y Shugart 1997). Que el congreso pueda anticipar la respuesta del presidente influye en el contenido del proyecto; incluso en ocasiones se decide no presentarlo ante esta amenaza. La posibilidad de veto moldea la propuesta de ley sin haber sido necesariamente utilizado. En algunos casos esto no es suficiente para el presidente, quien aún así hace uso del veto para anticipación sólo se logra si se cuenta con bloquear o moldear el proyecto. No obstante, la anticipación sólo se logra si se cuenta con información completa; en caso contrario, el presidente puede usar el veto o la amenaza de veto de manera estratégica para lograr concesiones políticas o dar forma a las proposiciones. En la medida en que el proyecto sea de mayor importancia, tiene mayor probabilidad de ser objetado que uno de baja importancia (Cameron 2000).

Los presidentes en Latinoamérica también cuentan con poderes integrativos que les permiten participar activamente en el proceso legislativo del congreso, pues les permiten fijar la agenda enviando iniciativas de ley, priorizando proyectos o por medio de alianzas con el congreso. El primer mandatario tiene varias maneras de integrarse dentro del proceso legislativo. En algunos países de la región se puede ser congresista y ministro simultáneamente, como es el caso de Perú bajo la constitución de 1933. Así mismo, los sistemas presidenciales de Latinoamérica hacen uso del sistema de suplentes como poder integrativo, como en el caso de Brasil, Bolivia, Colombia antes de 1991, El Salvador, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Por último, en América Latina los presidentes pueden introducir directamente propuestas y en algunos países, Brasil y Chile, se logran introducir directamente a las Comisiones. En Brasil, Colombia y Perú el presidente puede adjuciarle mensaje de urgencia a los proyectos, y en Ecuador y Uruguay se vuelven leyes después de un tiempo el congreso o los Estados Unidos no cuenta con tales herramientas pues las ramas del poder presentan una mayor división. En Estados Unidos el presidente no cuenta con la facultad de introducir directamente proyectos ni escoger las medidas que el Congreso va a tomar para la agenda, como por ejemplo la aceleración del estudio de cierto proyecto (Cox y Morgenstern 2002).

Mientras que el Congreso de los Estados Unidos es el principal ejemplo para el modelo proactivo, los estudios han demostrado que las cámaras en Latinoamérica son reactivas en la medida en que no pueden deshacerse fácilmente de presidentes que no les gustan y no cuentan con los recursos para promover sus propias propuestas. A diferencia de los congresistas en Estados Unidos, muchos de los legisladores en América Latina están menos centrados en buscar su reelección y les genera mayor preocupación la competencia intrapartidista (Morgenstern 2002).

Tal comparación hace pertinente preguntar ¿cuál es la mejor dinámica que describe la relación del ejecutivo y legislativo en Colombia?, ¿estas mismas dinámicas también se reflejan en el sistema de comisiones de Colombia? A continuación se expondrán las relaciones entre ambas ramas del poder para el caso específico de Colombia, con el fin de lograr entender el caso colombiano a través de las anteriores cuatro clasificaciones propuestas por Cox y McCubbins.

3.2. Relaciones ejecutivo y legislativo en Colombia :

En Colombia el presidente cuenta con poderes excepcionales sobre el proceso legislativo y la agenda del congreso. Los poderes *pro tempore* consisten en facultades especiales delegadas por el congreso para emitir decretos de ley durante periodos determinados y

sobre cuestiones definidas en la propia constitución. Por último, Colombia presenta poderes excepcionales como son los poderes de emergencia: el Estado de Conmoción Interna y el Estado de Emergencia Económica (Archery Shugart 1997).

En cuanto a los poderes reactivos, el presidente colombiano puede vetar total o parcialmente las leyes por medio de la objeción por razones de inconstitucionalidad o inconveniencia. Si el presidente veta, el proyecto volverá a la cámara de origen donde se debatirán los puntos que presenten objeción, sin el presidente poder promulgar los que fueron aceptados. Si es por inconstitucionalidad, y las cámaras así lo insisten, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que esta decida sobre su exequibilidad. Si es por inconveniencia, y las cámaras así lo insisten, el presidente debe sancionar la ley sin derecho a presentar nuevas objeciones (Reglamento del Congreso Ley 5° de 1992).

A pesar del amplio poder constitucional que el presidente posee, éste cuenta con escasos poderes partidarios debido a que los partidos políticos colombianos se encuentran internamente fraccionados. El sistema electoral colombiano presenta incentivos para que los políticos cultiven sus intereses personales en detrimento de las de sus partidos; la autoridad de los líderes se ha disminuido mientras que emergen estrategias personalistas. El sistema electoral antes de su reforma en 2003 favorecía la competencia intrapartidista al dejar que compitieran varias listas por partido y que el número de estas fuera ilimitado, impidiendo poder consolidar mayorías estables. Al no existir un agente legislativo central con los incentivos y el poder de limitar las acciones particularistas, el Congreso era a menudo incapaz y rebelde a unirse al ejecutivo en sus iniciativas de política nacional. El Congreso le relegó al ejecutivo la función de desarrollar políticas nacionales, pues la agenda nacional no interfiere con sus intereses particulares (Archery Shugart 1997).

Consistente con éste análisis, Hoskin (1976) sostiene que los congresistas en Colombia, antes de la constitución de 1991, estaban más orientados al regional, regional/nacional, y por lo tanto a beneficiar a sus electores, que a lo nacional. De igual manera, afirma que aquellos congresistas que tenían un enfoque más nacional y regional/nacional presentaban

mayor inclinación hacia el ejecutivo, a diferencia de los congresistas de enfoque regional como respuesta a la visión más nacional por parte del ejecutivo (Hoskin, 1976).

Después de la reforma constitucional de 1991, el Senado a pesar de contar con circunscripción nacional, aún presentaba candidatos con el caudal electoral enfocado en sus regiones. Éstos tenían mayor probabilidad de pasar proyectos que buscaban beneficiar al electorado a costa de otros, lo que no impedía un comportamiento legislativo más programático (Crisp y Ingall 2002). No obstante, un estudio comparado de Carroll y Pachón (2008) sostiene que después de la Constitución de 1991 se percibe un aumento en el porcentaje de proyectos de iniciativa legislativa tiponacional en las agendas de Plenaria en Colombia.

Para ganar y conservar el apoyo de los votantes, cada candidato buscaba identificarse con una de las numerosas facciones al interior de su partido. Los líderes de las facciones buscaban incrementar el apoyo proporcionando fondos, empleos y otros beneficios a expensas de los demás. A partir de lo anterior, el sistema colombiano presentaba problemas en la construcción de coaliciones legislativas y la composición del partido mayoritario. Existía rotación de legisladores, pues no buscaban hacer carrera política dentro del congreso sino por el contrario beneficiar su futura carrera una vez terminaran su periodo legislativo (Archery Shugart 1997; Botero 2006).

El desgaste de los partidos políticos se evidenció en 2002 cuando se eligió como presidente por primera vez en la historia un personaje por fuera de los partidos tradicionales. (Archery Shugart 1997; Botero 2006). La necesidad de una reforma política y la actitud negativa del Congreso por realizarla, reforzó la idea del Congreso como un actor renuente al cambio. No obstante, en 2003 se dio la reforma electoral que buscaba fortalecer a los partidos políticos. A pesar de los intentos, no hubo grandes transformaciones en las tendencias de actividad legislativa, ya que después de la reforma se sigue presentando atomización partidista en el Congreso y un trabajo legislativo individualizado (Ungary Cardona 2006).

Partiendo de esta base, ¿se reflejan las dinámicas del Congreso en plenaria en las comisiones?, ¿presentan las comisiones un carácter proactivo o reactivo?, ¿tienen las comisiones un carácter de asamblea parroquial o pro gramática?

A pesar de encontrarse gran variedad de estudios explicando el trabajo del legislativo en plenaria y su relación con el ejecutivo, existen varios estudios sobre el trabajo de las comisiones en Colombia. A continuación, se abordarán los estudios relativos a este tema.

3.3. Las comisiones constitucionales en Colombia

A pesar de ser uno de los congresos de mayor tradición y más activos de la región, los estudios sobre sus comisiones han sido limitados. Uno de los primeros acercamientos al trabajo de las comisiones constitucionales son los estudios de Kline (1977) a través del estudio de éstas durante el Frente Nacional. El autor sostiene que existía un bajo porcentaje de estabilidad de los congresistas en las Comisiones, los legisladores no buscaban hacer carrera dentro de la comisión puesto que no existían incentivos para permanecer y especializarse en una comisión. Ello responde a que el ejecutivo era quien tomaba las decisiones importantes y el principal objetivo de los legisladores era lograr estatus y condición económica, más que su profesionalización política.

Sobre los estudios post Frente Nacional, Escobar-Le mmon (2001) busca entender las comisiones constitucionales antes y después de la reforma de 1991. La autora, a través del estudio de las comisiones desde 1974 hasta 1999, estudia cómo los congresistas utilizaron estratégicamente las comisiones para beneficiar sus propios intereses y ayudar a asegurar su reelección, en medio de un contexto que incentivaba la búsqueda de votos y la baja disciplina partidista. La autora infiere que las diferentes comisiones favorecen en distintos grados a los parlamentarios. Luego de notar que la comisión primera y cuarta son las más elegidas por los legisladores, deduce que éstas son las que más benefician sus intereses. De igual manera, sostiene que estas dos comisiones, junto a la tercera, son consideradas las comisiones más favorables para construir una carrera adentro de ellas.

A partir del análisis del porcentaje de contribución de agricultura, minería e industria al Producto Interno Bruto (PIB) del departamento, el tamaño del departamento, la experiencia del representante y la jurisdicción de la comisión, Escobar-Lemmon concluye resultados sobre el comportamiento de las comisiones. La autora afirma que en la Cámara de Representantes los congresistas buscan ser miembros de comisiones que favorezcan a sus electores. Según la autora, la comisión primera sobre asuntos constitucionales y segunda sobre asuntos internacionales, al contar con jurisdicciones nacionales, no presentan ninguna relación entre los departamentos, su actividad económica y los miembros de la comisión. (Escobar-Lemmon 2001).

Por último, Mónica Pachón (2002) realiza un estudio de las diferencias en las comisiones colombianas desde 1996 hasta 2000, con base en el análisis del comportamiento y organización de los legisladores a partir del sistema electoral, las reglas internas en el Congreso y la influencia del ejecutivo en el legislativo. Pachón sostiene que las comisiones son diferentes y varían dependiendo del éxito o fracaso del ejecutivo en ellas en la medida que existan coaliciones o miembros que pueden ayudar o no. Algunas comisiones tienen una relación más cercana con el ejecutivo pues sus jurisdicciones son más importantes para los intereses de este.

Las comisiones primeras son las más deseadas porque tratan temas de gran importancia y visibilidad. Los congresistas que aspiran a ser parte de éstas necesitan apoyo de otros parlamentarios, por lo cual suele estar integrada por los miembros más importantes de cada partido político. Dentro de la comisión hay un acuerdo informal en virtud del cual el presidente renuncia en diciembre, después de seis meses de mandato, para darle la oportunidad de ser presidente (Pachón 2002).

Las comisiones segundas trabajan relaciones internacionales y defensa nacional, sin embargo no son muy populares entre los parlamentarios pues el tema de su jurisdicción es en su mayoría tratado por el ejecutivo, especialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo cual la mesa directiva no ejerce gran influencia. Los congresistas de la comisión segunda buscan su visibilidad haciendo citaciones de control político a la rama

ejecutiva, con la ayuda de los medios de comunicación y la opinión pública. Al no ser muy visible, se presenta la oportunidad de trabajar proyectos que no son de su propia jurisdicción y de aprobar con mayor facilidad proyectos de ley, pues pueden pasar inadvertidos (Pachón 2002).

Las comisiones tercera y cuarta trabajan más con los parlamentarios; cuentan con relaciones más cercanas con la rama ejecutiva que el resto de comisiones. Al tratar temas que atañen a todos los legisladores. Por ser comisiones deseadas, sus miembros cuentan con mayores niveles de experiencia. Sus mesas directivas influyen en el proceso legislativo, por lo cual los partidos reconocen la importancia de poner a sus miembros dentro de estas. Al igual que la comisión segunda, los parlamentarios en la tercera también trabajan proyectos regionales, con el fin de producir beneficios y recursos a las regiones, lo cual genera un claro propósito electoral (Pachón 2002).

Esta investigación busca seguir explorando el trabajo de las comisiones y su relación con el ejecutivo. Pese a que Pachón realiza una aproximación al tema, busco ampliar el trabajo realizado por Pachón pues éste se centra en el estudio del proceso legislativo para tan sólo ocho de las catorce comisiones. La presente investigación estudia todas las comisiones para Cámara y Senado además de las comisiones conjuntas económicas a través de los ítems trabajados en sus agendas en cada una de las sesiones. De cada agenda se prestará mayor atención tanto a los proyectos de ley discutidos como a las citaciones.

3.4. Expectativas sobre el sistema de comisiones en Colombia y su relación con el poder ejecutivo:

Con base en las teorías esbozadas y con el fin de conocer cómo es la relación de las comisiones constitucionales con el poder ejecutivo y los factores a los cuales responde el sistema de comisiones en Colombia, a continuación se presentan algunos cuestionamientos

que se pretenden responder acerca la relación de ambas ramas y la diferencia de las dinámicas entre comisiones.

Comisiones ¿proactivas o reactivas?

La literatura sostiene que el proceso de formulación de políticas en Latinoamérica es asimétrico porque es el presidente quien propone la mayoría de proyectos, mientras el congreso se limita a discutirlos (Cox y Morgenstern 2001). No obstante, en un estudio comparado de Carroll y Pachón (2008) sobre las agendas legislativas de Brasil, Chile, Uruguay y Colombia se demostró que este último, después de la reforma constitucional de 1991, presenta un mayor porcentaje de proyectos de origen legislativo discutidos en la agenda plenaria en comparación a los otros países. Es decir, el congreso colombiano se caracteriza como proactivo. Esto lleva a que se cuestiona cuál es el perfil de las Comisiones Constitucionales en Colombia. Comprendiendo que el trabajo de las comisiones varía según el ciclo electoral, en la medida en que en el primer año de gobierno el presidente cuenta con mayor apoyo en el congreso por el efecto de luna de miel (Buchler y Domínguez 2005), se espera que se debata un mayor número de proyectos de iniciativa gubernamental. De igual manera, se espera un mayor porcentaje de proyectos de iniciativa ejecutiva en aquellas comisiones donde la coalición de gobierno sea la mayoritaria. Por último, el tipo de jurisdicción también incide en el perfil de cada comisión, por lo tanto se cree que en aquellas comisiones cuya jurisdicción sea del presidente se debata un mayor porcentaje de proyectos de iniciativa ejecutiva.

Comisiones ¿programáticas o parroquiales?

Crisp e Ingall (2002) sostienen que a pesar de los cambios que presentó la reforma constitucional de 1991 con el fin de lograr un entorno más programático en el Congreso de Colombia, los congresistas continúan discutiendo un mayor número de proyectos regionales. De igual manera, un estudio comparado de Carroll y Pachón (2008) comprobó que a pesar del aumento en el porcentaje de tiempo en agenda dedicado a discutir proyectos nacionales de iniciativa legislativa luego de la reforma de 1991, pasó del 29% a 39%, la plenaria en Colombia en comparación con otros países de la región, Brasil,

Chile y Uruguay, presenta menores porcentajes. Pero para el caso de las Comisiones Constitucionales en Colombia, ¿son estas programáticas o parroquiales? Teniendo en cuenta que el trabajo de las comisiones varía según la jurisdicción, se cree que aquellas comisiones de jurisdicción nacional se discute un mayor porcentaje de proyectos de tipo nacional. De igual manera, en aquellas comisiones donde el presidente cuenta con el apoyo de la coalición de mayoría en el congreso se espera que éste negocie con los legisladores favores para beneficiar a su electorado a cambio de su apoyo legislativo, con lo que estas comisiones se centrarán en discutir proyectos de tipo regional, relegando las políticas de alcancenacionalalpresidente.

Control de la agenda del Ejecutivo

La literatura sostiene que la organización de la agenda afecta el curso del trabajo legislativo. En la medida en que el partido o coalición de mayoría monopolice la agenda, dará prioridad a los proyectos que le favorezcan. De igual manera, la jurisdicción de la comisión puede afectar el control en la agenda en la medida en que estaseadelpresidenteono (Cox y McCubbins 1993). De acuerdo a lo anterior se espera que se presente un mayor porcentaje de leyes de iniciativa de coalición gubernamental cuando el presidente cuenta con el apoyo de la coalición de mayoría en la comisión, éste porcentaje debe disminuir cuando el presidente pierda el apoyo de la coalición en la comisión. De igual manera, se pretende encontrar un mayor porcentaje de proyectos de iniciativa nacional en aquellas comisiones donde el primer mandatario cuenta con el apoyo de la coalición de mayoría. Por último, se cree que en aquellas comisiones de jurisdicción del presidente se debe debatir un mayor número de proyectos nacionales y de autor de coalición.

Porcentaje de citaciones

Además de ser el primer filtro de los proyectos, las comisiones constitucionales también tienen una labor de control político sobre el Poder Ejecutivo. Las citaciones son entonces una herramienta con la que cuentan los congresistas para indagar las acciones de los funcionarios públicos u obtener información sobre su gestión. No obstante, Pachón (2002) demostró que la comisión segunda al no contar con mayor importancia para el debate

nacional, busca su visibilidad en los medios y el público ejerciendo su función de control político. Ante lo anterior, se espera que aquellas comisiones consideradas poco visibles e importantes para las discusiones nacionales en plenaria, tengan un mayor porcentaje de citas en su agenda, para el resto de comisiones se espera que en aquellas donde el presidente no cuente con el apoyo de la mayoría se presente un mayor porcentaje de citas de control político.

METODOLOGÍA

4.1. Temporalidad

Para lograr entender el trabajo dentro de las comisiones constitucionales en el Congreso de Colombia y su relación con el poder ejecutivo se tomó como muestra los cuatrienios de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006). Con el fin de acotar la muestra, se escogió la primera y segunda legislatura de estos, 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005. Ambos cuatrienios presentan importantes acontecimientos que inciden en las dinámicas de las comisiones y sus relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

4.2. Contexto político

La importancia del periodo presidencial de Andrés Pastrana, presidente Conservador, comienza desde la contienda electoral en donde se organiza la coalición electoral La Gran Alianza por el Cambio. La coalición permitió que la candidatura de Pastrana pasara de ser meramente conservadora, a multipartidista. Aseguraba ser un acuerdo en la lucha contra la corrupción, que buscaba la reforma política y pretendía presentar una nueva plataforma para la paz.

El hecho de que Pastrana llegara al poder con solo un 30 por ciento de apoyo parlamentarios en Senado y Cámara, aproximadamente, lo obligó a mover toda sus fichas para tratar de consolidar unas mayorías que le permitieran gobernar con tranquilidad.

La consolidación de la Gran Alianza por el Cambio como fuerza parlamentaria, con la que Pastrana alcanzó a tener hasta el 70 por ciento del apoyo parlamentario sustentado básicamente en liberales que le dieron la espalda a Horacio Serpa y a su directriz de la oposición patriótica le funcionó en los inicios de su Gobierno. (El Congreso que no cambió 2001)

La coalición electoral se transformó en una de congresistas en medio de un Congreso de mayoría liberal. Los liberales oficialistas fueron derrotados en las elecciones de las mesas directivas, las cuales pasaron a estar en manos de la coalición. El dominio de esta se

evidenció también en la conformación de las comisiones permanentes del Senado y Cámara, en el primero la coalición era mayoría en las siete comisiones y en seis de la Cámara.

Esta alianza por el cambio tiene un imborrable carácter pluralista y se sitúa por encima de los partidos. Es una alianza que respeta la identidad y los principios de los individuos, los grupos y movimientos que la conforman. Es una alianza fundada en el interés supremo de la nación y en la convicción de la necesidad de recuperar la ética para el ejercicio de la función pública. (Alianza por el Cambio 1998)

A pesar de ser la fuerza política dominante en el Congreso durante la primera legislatura, la heterogeneidad de la bancada le impedía trabajar en unanimidad en proyectos de gran importancia como la elección del Contralor General de la República y la Reforma Política presentada en el Acto Legislativo 088 de 1998 de Cámara por medio del cual se buscaba introducir reformas en el sistema político colombiano y dotar al gobierno de instrumentos para la paz. Finalmente, la desintegración de la coalición reorganizó internamente el Congreso (Franco 2002).

Escándalos de corrupción, la detención de ocho congresistas, la pérdida de investidura de 16, la amenaza de revocatoria de mandato, el asesinato de cinco legisladores y el secuestro de 14 más y un choque entre trenes con otras instituciones fueron los hitos principales en los cuatro años de labores del Congreso. (El Congreso que no cambió 2001)

Los frustrados intentos de reformas políticas durante el periodo de Andrés Pastrana y los fallidos diálogos de paz con las FARC, buscaban superarse con las nuevas elecciones para el periodo 2002-2006. El candidato y luego presidente Álvaro Uribe Vélez proponía la convocatoria a un referendo contra la politiquería y la corrupción, y la revocatoria del Congreso como su primer acto de gobierno. A pesar que existía consenso entre las diferentes fuerzas políticas sobre la necesidad de realizar una reforma política, se presentaban diferencias frente a su contenido, alcances y el mecanismo para llevarla a cabo (Hoskin y García 2006). Durante la discusión del referendo el ejecutivo amenazó que en caso de que el Congreso no aprobara el referendo popular y revocaría el mandato de los congresistas. Finalmente, el proyecto fue aprobado por el Congreso en diciembre de 2002, no obstante, a pesar de los esfuerzos del ejecutivo,

el referendo se hundió en las urnas. “El fracaso de la propuesta que buscaba revivirlo en el Congreso reforma tributara, alteraron las buenas relaciones (Congreso Visible 2003; Congreso Visible 2004). De igual forma, el primer periodo presidencial de Uribe se caracterizó por la aprobación del acto legislativo de reelección presidencial el 30 de noviembre de 2004 (Congreso aprobó la reelección 2004).”

4.3. Datos

Una vez escogida la temporalidad, se recolectaron las actas de las sesiones (1298 agendas tabuladas) para cada una de las comisiones, a través de las secretarías de comisión o directamente en las actas del Congreso. Apesar que se intentó obtener todas las sesiones, la información no está completa, ordenada o asequible. Debido a esto, los siguientes casos presentando datos incompletos: Todo el segundo semestre de 1999 de la comisión séptima de Senado, todo 2000-2001 de la comisión tercera de Senado y todo 2002-2003 de la comisión cuarta de Senado.

Tabla 2: Número de sesiones

	1998-1999		2000-2001		2002-2003		2004-2005	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
Comisión 1	33	44	35	33	31	36	53	49
Comisión 2	25	27	31	28	36	30	31	37
Comisión 3	18	15	12	-*	13	11	8	15
Comisión 4	12	10	8	8	13	3*	15	9
Comisión 5	15	15	18	19	28	23	25	14
Comisión 6	26	27	25	25	23	36	28	36
Comisión 7	25	12*	19	13	20	17	21	38
Comisiones Conjuntas	13	-	7	-	8	-	8	-

Fuente: cálculos del autor

Comisiones incompletas*: legislatura 1998-1999 de la comisión 3° de Senado, legislatura 2002-2003 de la comisión 7° de Senado, legislatura 2000-2001 de la comisión 4 de Senado.

4.4. Análisis de datos

Para poder conocer el trabajo de las comisiones con ejecutivos se utilizó la metodología presentada en Pachón (2009) y Carrolly Pachón (2008), en la cual se toman los ítems en la agenda de cada sesión en su respectivo orden, los proyectos discutidos y las citaciones. En cuanto a los proyectos, se recopiló el tipo de iniciativa, el nombre del autor y el título. A partir de ésta información se codificó la posición del autor, si es a parte de la coalición u oposición de gobierno. Para la categoría de oposición de gobierno se incluyeron autores de oposición y los independientes. De igual manera, los proyectos se codificaron según las siguientes clasificaciones: local o de celebración, regional, nacional, de sector, tratados, o de presupuesto, con base al trabajo de Taylor-Robinson y Díaz (1999). Las clasificaciones son excluyentes a excepción de presupuesto y nacional, pues toda ley que se incluya en la primera es también considerada nacional.

La metodología utilizada me permitió desagregar la información en varias variables, además que el colapsar la información de la agenda por cada sesión permitió describir de manera los tipos de proyectos y las diferentes iniciativas, al igual que las citaciones, teniendo en cuenta las diferencias entre comisiones y legislaturas.

La recolección de la anterior información permite hacer análisis descriptivos sobre cuáles la relación de ambas ramas a través de la manera en que se distribuyen en el tiempo en la agenda. Se pretende conocer cuál el porcentaje estudiado de proyectos de iniciativa legislativa y de iniciativa ejecutiva en cada una de las comisiones, cuál es el porcentaje de proyectos presentados por congresistas de coalición gubernamental y cuál es el porcentaje de tipos de leyes estudiados y porcentaje de citaciones, al mismo tiempo que se perciben los cambios a lo largo de las cuatro legislaturas escogidas.

5. LAS COMISIONES CONSTITUCIONALES EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO:

La mayoría de las investigaciones que estudian la relación entre el poder ejecutivo y legislativo en Colombia se centran en el trabajo de éste último en plenaria, dejando de lado las diferencias cuando trabajan en comisiones. Las comisiones constitucionales, al ser las que discuten en primer y tercer debate los proyectos, son parte fundamental del proceso legislativo. Con base en la importancia de las comisiones, el análisis de datos a continuación espera responder vacíos sobre el sistema de comisiones en Colombia y cómo éste es influenciado por su relación con el poder ejecutivo. A través del estudio del porcentaje de ítems en la agenda de las comisiones y la composición de coalición gubernamental dentro de ellas, se pretende caracterizar las comisiones con base en categorías que definen el trabajo de la asamblea. En un primer momento, se muestra cómo está organizado el sistema de comisiones con respecto al apoyo al ejecutivo, revelando cuál es el porcentaje de coalición gubernamental que se presenta en cada comisión. En el segundo punto se caracterizan las comisiones en Colombia a partir de su perfil proactivo o reactivo y si presentan un modelo de asamblea parroquial o programática. En un tercer momento se buscará establecer cuáles son los beneficios de tener el control de la agenda y cómo es esto un incentivo para los legisladores. Por último, se analiza la función de control político de las comisiones y en qué medida influye la existencia de coaliciones gubernamentales sobre el porcentaje de citaciones.

5.1. Composición de coalición y oposición de gobierno en las comisiones constitucionales de Colombia

Al ser las comisiones parte fundamental del proceso legislativo, pues son quienes discuten y votan las leyes en primer y tercer debate, es interesante ante conocer cómo inciden en éstas las relaciones del primer mandatario y la coalición de mayoría. En el caso colombiano los presidentes Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) disfrutaron del apoyo de coaliciones de mayoría en el Congreso, la Gran Alianza por el

Cambio y la Uribista. La coalición multipartidista que apoyaba el mandato de Pastrana se diluyó para su segundo año de gobierno mientras que Uribe contó con el apoyo de la coalición de gobierno mayoritaria en el Congreso. A partir de la composición de coaliciones mayoritarias; cómo se ve afectado el trabajo dentro de las comisiones?

La tabla 3 presenta el número de legisladores de coalición y oposición de gobierno y el porcentaje que representan en cada comisión por cada legislatura estudiada, en ambas cámaras. Por coalición se entiende aquellos legisladores que apoyan al gobierno en sus lineamientos, mientras que la clasificación de oposición incluye a todos aquellos que se consideran de oposición al gobierno de turno e independientes. Los datos en negrilla de la tabla 3 señalan el porcentaje de la coalición más grande de cada comisión para cada legislatura. Los datos revelan que en su primer periodo Andrés Pastrana cuenta con el apoyo de la coalición de mayoría en casi todas las comisiones, a excepción de la comisión tercera de Senado y cuarta de Cámara, ambas comisiones económicas. Para el tercer año, Pastrana ya no cuenta con el apoyo de la mayoría en las comisiones a causa de la desintegración de la coalición que reorganizó internamente las fuerzas del Congreso. A diferencia de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe cuenta con apoyo en la mayoría de las comisiones para ambas legislaturas.

La comisión cuarta de Senado y tercera de Cámara presenta los porcentajes con menor diferencia entre promedios de coalición y oposición de gobierno. Éstas deben presentar grandes incentivos a sus integrantes para que sus miembros se esfuercen en evitar que se presente una coalición de mayoría que apoye al gobierno en ellas.

Tabla 3: Composición de coalición y oposición de gobierno en las comisiones constitucionalesdesenado

	1998-1999*		2000-2001*		2002-2003**		2004-2005**	
	Coalición	Oposición	Coalición	Oposición	Coalición	Oposición	Coalición	Oposición
I Senado	7 36,8%	12 63,1%	4 21,0%	15 78,9%	10 52,6%	9 47,3%	10 52,6%	9 47,3%
II Senado	7 53,8%	6 46,0%	5 38,5%	8 61,5%	8 61,5%	5 38,0%	8 61,5%	5 38,5%
III Senado	7 46,6%	8 53,3%	4 26,6%	11 73,3%	9 60,0%	6 40,0%	9 60,0%	6 40,0%
IV Senado	10 66,0%	5 33,0%	7 46,6%	8 53,3%	7 46,6%	8 53,3%	7 46,6%	8 53,3%
V Senado	7 53,0%	6 45,6%	3 23,0%	10 76,0%	9 69,0%	4 28,5%	9 69,0%	4 28,5%
VI Senado	7 53,0%	6 45,6%	4 28,5%	9 69,0%	10 76,0%	3 30,0%	10 76,0%	3 30,0%
VII Senado	9 64,0%	5 35,7%	2 14,0%	12 85,7%	7 50,0%	7 50,0%	7 50,0%	7 50,0%
I Cámara	21 60,0%	14 40,0%	14 40,0%	21 60,0%	22 62,8%	13 37,1%	22 62,8%	13 37,1%
II Cámara	13 68,4%	6 31,5%	6 31,5%	13 68,4%	11 57,8%	8 42,0%	11 57,8%	8 42,0%
III Cámara	15 51,7%	14 48,3%	10 34,4%	19 65,5%	16 55,0%	13 44,8%	16 55,0%	13 44,8%
IV Cámara	13 48,1%	14 58,2%	10 37,0%	17 62,0%	18 66,0%	9 33,3%	18 66,0%	9 33,3%
V Cámara	10 52,6%	9 47,3%	6 31,5%	13 68,0%	16 84,2%	3 15,7%	16 84,2%	3 15,7%
VI Cámara	14 77,7%	4 22,2%	10 55,5%	8 44,4%	11 61,1%	7 38,8%	11 61,1%	7 38,8%
VII Cámara	11 57,8%	8 42,1%	8 42,1%	11 57,8%	14 73,0%	5 26,3%	14 73,0%	5 26,3%

Fuente: cálculos del autor.

Por oposición se entiende los congresistas que no son miembros de la coalición de gobierno, oposición e independientes.

Los datos en negrilla indican cuáles la coalición

* La información sobre la posición política de los congresistas se obtuvo de la tesis "Aproximación a una teoría de coaliciones a congresistas en el congreso"

** La información sobre la posición de los congresistas se obtuvo del informe "Fin de cuatrienio 1998-2002: el respiro final del Congreso que se fue" (2002) por

demayoría para cada comisión, en cada legislatura.

del Congreso Visible del Observatorio Legislativo.

del Congreso Visible del Observatorio Legislativo.

La tabla 4 exhibe la composición total de coalición y oposición de gobierno en el Congreso colombiano. Los datos enseñan que en el total de Sesiones y Cámaras se presentan las mismas dinámicas que en las comisiones. Mientras que Uribe cuenta con el apoyo de la coalición de mayoría para ambas legislaturas estudiadas, Pastrana sólo presenta el soporte de la coalición mayoritaria en su primer año de gobierno, para su tercer año la oposición supera el 60% en Cámara y el 70% en Senado. De igual forma, la tabla revela que la coalición total de congresistas que apoyan al presidente Uribe supera las cifras de coalición gubernamental del primer año de Pastrana.

Tabla 4: Total de tamaño de coalición y oposición de gobierno en el congreso colombiano

	1998-1999*		2000-2001*		2002-2003**		2004-2005**	
	Coalición	Oposición	Coalición	Oposición	Coalición	Oposición	Coalición	Oposición
Cámara	97 58,4%	69 41,6%	64 38,6%	102 61,4%	108 65,1%	58 34,9%	108 65,1%	58 34,9%
Senado	54 52,9%	48 47,1%	29 28,4%	73 71,6%	60 58,8%	42 25,3%	60 58,8%	42 25,3%

Fuente: cálculos del autor.

Por oposición se entiende a los congresistas que no son miembros de la coalición de gobierno, oposición e independientes.

* La información sobre la posición política de los congresistas se obtuvo de la tesis "Aproximación a una teoría de coaliciones a congresistas en el congreso de la república" (2001) por Juan Pablo Franco Jiménez.

** La información sobre la posición de los congresistas se obtuvo del informe "Fin de cuatrienio 1998-2002: el respiro final del Congreso que se fue" (2002) por el Congreso Visible del Observatorio Legislativo.

5.2. El carácter proactivo o reactivo de las comisiones constitucionales en Colombia

La literatura clasifica a los congresos en cuanto a si ellos son proactivos, reactivos u originativos. Las asambleas proactivas son aquellas que crean y pasan sus propios proyectos de ley con el fin de cambiar el statu quo; las reactivas enmiendan y votan las propuestas del ejecutivo, y las originativas son aquellas que forman ejecutivos quienes luego apoyarán sus proyectos. Mientras que el Congreso de Estados Unidos es el principal ejemplo de asamblea proactiva pues es el único medio que tiene iniciativa de ley, las

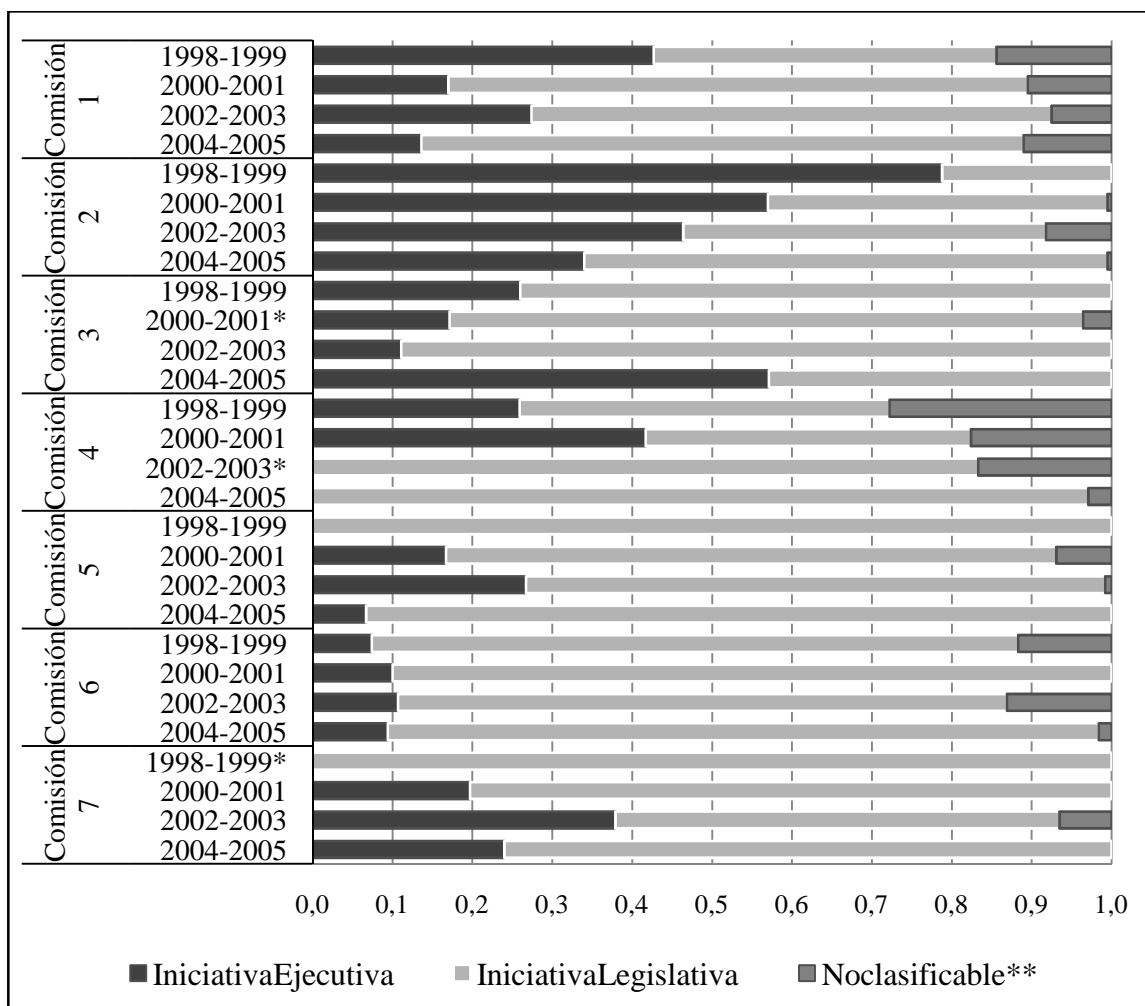
asambleas de América Latina son consideradas como reactivas pues no pueden revocar a presidentes que no les gusten ni cuentan con las facultades necesarias para promover sus propias propuestas (Cox y Morgenstern 1997). A pesar que la literatura considera el legislativo en Latinoamérica reactivo, una reciente investigación ha promovido una hipótesis diferente para el caso colombiano, en comparación con otros países de la región. El estudio de Carroll y Pachón (2008) considera que el país presenta una asamblea proactiva pues discute un mayor porcentaje de proyectos de iniciativa legislativa, en comparación con Brasil, Chile y Uruguay. Con el análisis y discusión del porcentaje de iniciativas en la agenda se pretende revelar si las comisiones constitucionales en Colombia presentan el mismo perfil proactivo de la plenaria.

La gráfica 1 enseña los porcentajes de proyectos de iniciativa ejecutiva y legislativa en las agendas de cada una de las comisiones. En cuanto al promedio total de proyectos de iniciativa ejecutiva⁵, en ambos cuatrienios se presenta una disminución en el porcentaje durante el tercer año de gobierno, como posible respuesta al efecto luna de miel en donde los presidentes con congresos divididos en sus primeros cien días al mando disfrutaban una mayor cooperación de los legisladores que en aquellos casos con congreso unificado (Buchler y Domínguez 2005). De igual manera, en el caso de Andrés Pastrana la disminución se explica por la disolución de la coalición de mayoría que apoyaba al gobierno. No obstante, a pesar que Álvaro Uribe tiene la coalición de gobierno más grande y cuenta con su apoyo en ambos periodos, presenta los menores porcentajes si se comparan las legislaturas con las de Pastrana. Lo anterior se puede considerar como resultado del alto porcentaje de proyectos de autor coalición⁶, los legisladores de la coalición de gobierno serían los encargados de presentar proyectos que sigan lineamientos que propone el ejecutivo.

⁵ Porcentaje total de proyectos de iniciativa ejecutiva en la agenda de las comisiones para cada año estudiado es: 1999-1998: 35,1%; 2000-2001: 34,9%; 2002-2003: 32,5%; 2004-2005: 30,6%.

⁶ Porcentaje total de proyectos de iniciativa de autor de coalición en la agenda de las comisiones para cada año estudiado es: 1999-1998: 39,5%; 2000-2001: 41,7%; 2002-2003: 42,1%; 2004-2005: 57,5%.

Gráfico 1: Porcentaje de proyectos de iniciativa ejecutiva y de iniciativa legislativa sobre el total de proyectos en la agenda.



Fuente: cálculos del autor.

Número de observaciones: legislatura 1998-1999: 146 observaciones; legislatura 2000-2001: 157 observaciones; legislatura 2002-2003: 158 observaciones; legislatura 2004-2005: 192 observaciones.

*Comisiones incompletas: legislatura 1998-1999 de la comisión 7° de Senado, legislatura 2000-2001 de la comisión 3° de Senado, legislatura 2002-2003 de la comisión 4 de Senado.

**Se considera como datos no clasificables aquellos casos en donde la información recolectada no presentaba el nombre del autor o el tipo de iniciativa.

Si se observan los resultados por comisiones, los datos demuestran que la comisión segunda de asuntos internacionales trata el mayor porcentaje de proyectos de iniciativa ejecutiva como reflejo del control del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre ella, pues muchos de los proyectos que discute son tratados o acuerdos internacionales, como es el

caso del proyecto de ley 222/02 de Senado “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detención’, hecho en Montreal el primero de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991)”. El resultado de proyectos de iniciativa ejecutiva es directamente afectado por la proporción de proyectos de tratados, entre más tratados son discutidos mayor porcentaje de proyectos de iniciativa ejecutiva se presentará. A pesar que en la gráfica 1 se percibe que en la comisión cuarta durante el cuatrienio de Uribe y en la comisión séptima durante el primer año de Pastrana, no se discutieron proyectos de iniciativa ejecutiva, las comisiones que cuentan con el exhiben el porcentaje más bajo de proyectos de iniciativa ejecutiva en la agenda son la comisión quinta de medio ambiente, minas y energía, y la sexta de servicios públicos con un 12,5% y 9,4% como promedio de las cuatro legislaturas, respectivamente⁷.

Además de proyectos del ejecutivo, las comisiones también discuten leyes de iniciativa legislativa, a excepción de la comisión primera que también presenta un pequeño porcentaje de proyectos de iniciativa de otros⁸. En cuanto al porcentaje de proyectos de iniciativa legislativa en la agenda de las comisiones, los datos en la gráfica 1 revelan que en el tercer año de gobierno se discuten un mayor porcentaje de proyectos de iniciativa legislativa en comparación con el primer año⁹, de igual forma revela que Uribe presenta los porcentajes más altos si se compara con las legislaturas de Andrés Pastrana.

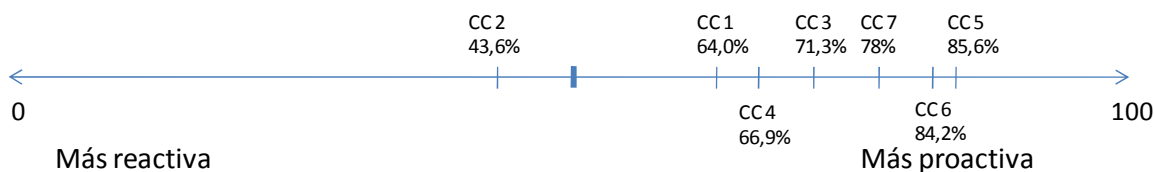
En lo que respecta al trabajo de las comisiones, en general todas discuten un mayor porcentaje de proyectos de iniciativa legislativa a diferencia de la comisión segunda por estar fuertemente influenciada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por su parte, las comisiones quinta de medio ambiente, minas y energía, y sexta de servicios públicos dedican más del 80% de su agenda a discutir proyectos de iniciativa legislativa.

⁷ Porcentaje total de proyectos de iniciativa ejecutiva en la agenda de cada comisiones para los años estudiados es: comisión 1: 25,2%; comisión 2: 54%; comisión 3: 27,8%; comisión 4: 16,9%; comisión 5: 12,5%; comisión 6: 9,4% y comisión 7: 20,4%.

⁸ Por otros se entiende el poder judicial, los organismos de control como la Procuraduría y la Contraloría en ciertos temas y los ciudadanos. Tan sólo la comisión primera presenta iniciativas de otros. La comisión primera cuenta con los siguientes porcentajes de proyectos de iniciativa otros en su agenda: 1999-1998: 18,5%, 2000-2001: 10,1%, 2002-2003: 9,4%, 2004-2005: 10,6%.

⁹ Porcentaje total de proyectos de iniciativa legislativa sobre total de puntos en la agenda para cada año estudiado: 1998-1999: 58,2%, 2000-2001: 60,3%; 2002-2003: 60,9%; 2004-2005: 67,4%.

Gráfico 2: Línea de porcentajes de proyectos de iniciativa legislativa sobre total de puntos en la agenda de las comisiones durante las cuatro legislaturas.



Fuente: cálculos del autor.

La línea contiene los promedios de porcentajes de proyectos de iniciativa legislativa por comisión de las cuatro legislaturas estudiadas.

A partir de lo revelado por los gráficos anteriores, se concluye que el sistema de comisiones en Colombia, a excepción de la comisión segunda, tiene un perfil de asamblea proactiva pues los parlamentarios dedican un mayor porcentaje en su agenda a proyectos de iniciativa legislativa (gráfico 2).

A pesar del notorio porcentaje de ítems en la agenda dedicados a discutir proyectos de legisladores, es necesario entender si esto es el resultado de la iniciativa de los legisladores por cambiar el statu quo o por el contrario beneficiar a ellos mismos o a particulares a partir de negociaciones internas de ejecutivo y legislativo. A continuación se enseña a qué tipo de proyectos dedican más tiempo en su agenda las comisiones con el fin de entender si son parroquiales o programáticas.

5.3. El carácter programático o parroquial de las comisiones constitucionales de Colombia

La literatura sostiene que el Congreso en Colombia es de tipo parroquial pues sus legisladores debaten en mayor proporción leyes de tipo regional que buscan beneficiar a sus constituyentes y lograr así su reelección, relegando la discusión de políticas nacionales al ejecutivo (Mainwaring y Shugart 1997; Crispy Ingal 2002). No obstante, Carrolly Pachón (2008) ha demostrado que el Congreso en Colombia luego de la reforma constitucional de 1991, ha aumentado el porcentaje de proyectos nacionales discutidos en plenaria. A

continuación se pretende responder a partir de qué tipo de proyectos se discuten en cada comisión, si el sistema de comisiones colombiano es programático o parroquial y qué diferencias presentan entre comisiones.

En cuanto al porcentaje de proyectos de tipo nacional sobre el total de proyectos en la agenda, los datos revelaron que en promedio en todas las legislaturas más del 50% de los ítems de la agenda son destinados a la discusión de estos proyectos, sin embargo no se perciben ninguna tendencia en la variación de los años dentro de un mismo cuatrienio ¹⁰. No obstante, vale la pena resaltar que la legislatura que cuenta con el mayor porcentaje de proyectos nacionales es 2000-2001, año en el cual el presidente Pastrana no cuenta con el apoyo de una coalición de mayoría. En cuanto a otra ley, la gráfica 3 revela que la comisión que dedica el mayor porcentaje de ítems en su agenda para discutir proyectos de tipo nacional es la comisión primera por la naturaleza de su jurisdicción. A ésta le siguen la comisión sexta de servicios públicos, y séptima de salud y seguridad social. Por el contrario, la comisión cuarta de presupuesto es la que presenta el menor porcentaje de tiempo en la agenda dedicado a proyectos nacionales. La comisión segunda también presenta bajos porcentajes, no obstante esto o obedece a la codificación de los proyectos pues la categoría de leyes nacionales y decretos y tratados fueron consideradas como excluyentes. De esta forma si se agregan el porcentaje de ambos tipos de ley se puede afirmar que la comisión segunda mantiene un perfil de una asamblea programática ¹¹.

En cuanto al porcentaje de las leyes de tipo regional sobre el total de proyectos en la agenda (gráfico 3), los datos revelan que por legislatura sólo se dedica entre el 16% y el 23% de las agendas al estudio de proyectos de tipo regional. No obstante, entre legislaturas por cuatrienio se perciben tendencias ¹². El tercer año de Pastrana presenta la cifra más baja de proyectos regionales en la agenda, lo que puede ser respuesta a una labor más programática

¹⁰ Porcentaje total de porcentaje de proyectos de tipo nacional sobre el total de puntos en la agenda por año estudiado: 1998-1999: 54,9%; 2000-2001: 63,9%; 2002-2003: 60,4%; 2004-2005: 58,9%.

¹¹ La comisión segunda por jurisdicción es la única que discute proyectos sobre tratados y acuerdos internacionales. En la codificación de proyectos de ley, la clasificación de tratados no incluye proyectos de tipo nacional. La comisión segunda presenta los siguientes porcentajes de proyectos sobre tratados y acuerdos internacionales en su agenda: 1999-1998: 83%, 2000-2001: 56,2%, 2002-2003: 51,6%, 2004-2005: 19,8%

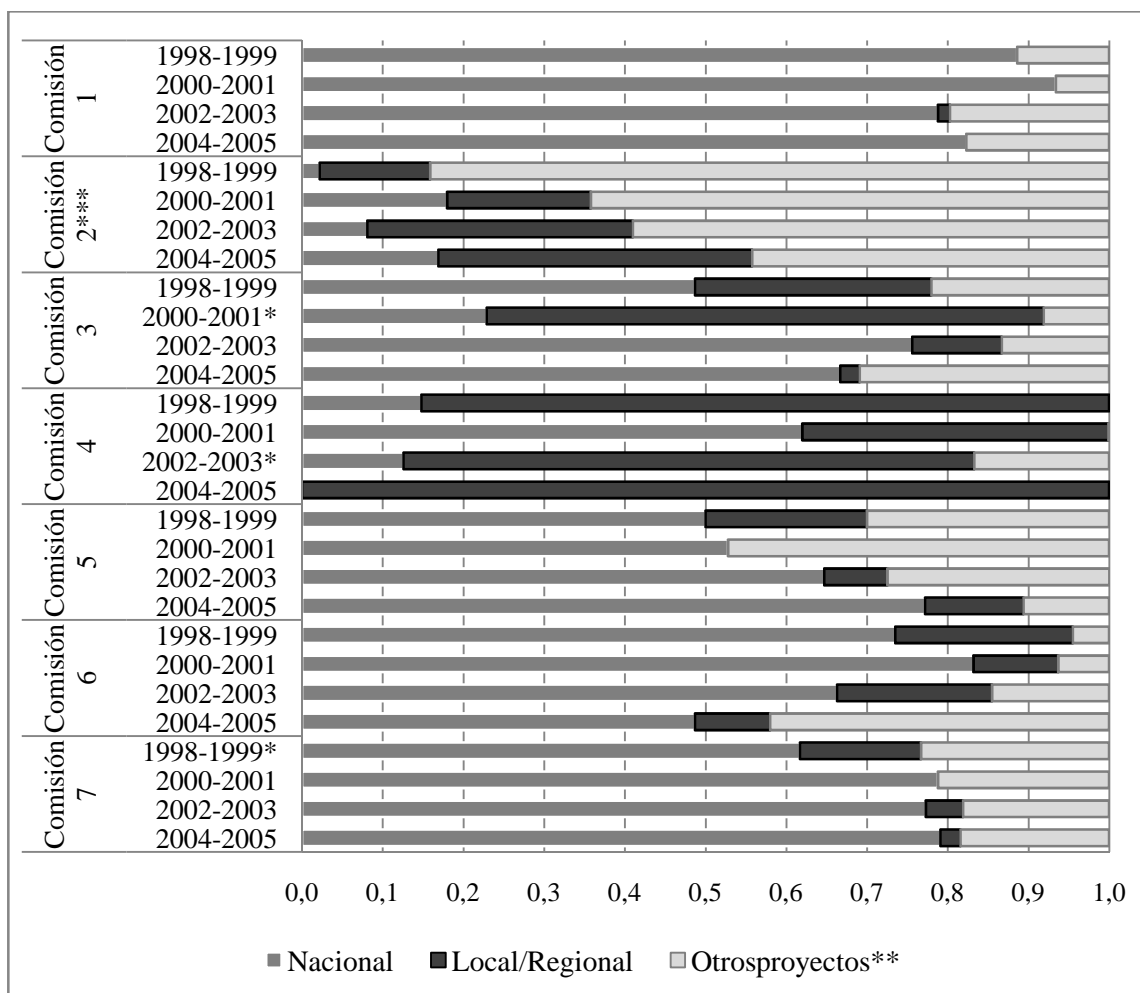
¹² Porcentaje total de porcentaje de proyectos de tipo regional sobre el total de puntos en la agenda por año estudiado: 1998-1999: 23,2%; 2000-2001: 16,9%; 2002-2003: 18,5%; 2004-2005: 20,7%.

por parte de los legisladores cuando se disuelve la coalición de mayoría que apoyaban al legislativo o a una labor programática de la oposición. Más adelante cuando se presentan los datos de proyectos regionales y nacionales a partir de la posición política de los legisladores frente al ejecutivo, se espera dar respuesta al fenómeno. De igual manera, un leve aumento en el tercer año de Uribe puede ser la reacción de los congresistas que estaban en campaña por la reforma constitucional que buscaban alareelección del presidente Uribe.

Los datos demuestran que las comisiones que menos porcentaje de proyectos regionales discuten en su agenda son la primera, por jurisdicción, y la séptima. La comisión segunda dedica el 25,8% de su agenda discutiendo proyectos regionales, éste porcentaje es alto teniendo en cuenta la jurisdicción nacional de ésta. Por su parte, la comisión cuarta de presupuesto es la que presenta el mayor porcentaje con el 73,5% de ítems en su agenda dedicados a proyectos regionales. Lo anterior se podría explicar pues muchos de los proyectos de tipo nacional de su competencia se discuten en las juntas económicas, no obstante este mismo fenómeno no se presenta en la comisión tercera, por lo cual no es una explicación válida. La comisión cuarta debe presentar incentivos para que los congresistas prefieran discutir proyectos de tipo regional que beneficien a su electorado con la repartición de bienes locales.

Es interesante notar que la comisión segunda, apesar de su jurisdicción de orden nacional, compromete el 25,8% de su agenda para discutir proyectos de orden regional. Para el cuatrienio de Álvaro Uribe la comisión debe presentar incentivos que expliquen el aumento en las cifras en comparación con el gobierno de Pastana. En la comisión segunda, el porcentaje de regionales se basa en proyectos de celebraciones y condecoraciones dirigidas a municipios o departamentos, como es el caso del proyecto de ley 129/99 de Senado “por el cual la nación se vincula a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Santa Ana, departamento del Magdalena y se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de infraestructura e interés social”. Como ya se había notado en anteriores investigaciones y lo demuestra el anterior ejemplo, la comisión segunda, ante su poca visibilidad, tiene la posibilidad de discutir proyectos fuera de su competencia sin presiones ni conflictos (Pachón 2002).

Gráfico 3: Porcentaje de proyectos de tipo nacional y de tipo local/regional sobre el total de proyectos en la agenda.



Fuente: cálculos del autor.

Número de observaciones: legislatura 1998-1999: 146 observaciones; legislatura 2000-2001: 157 observaciones; legislatura 2002-2003: 158 observaciones; legislatura 2004-2005: 192 observaciones.

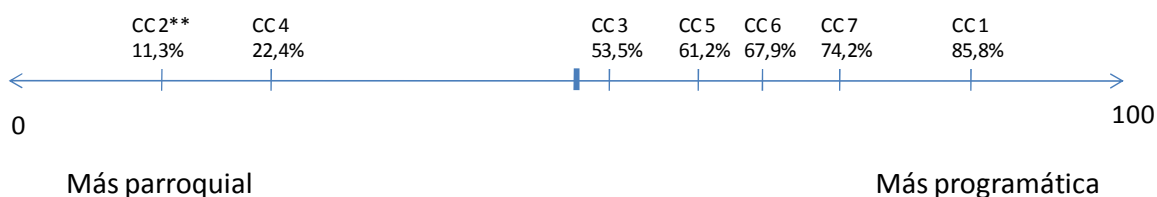
*Comisiones incompletas: legislatura 1998-1999 de la comisión 7° de Senado, legislatura 2000-2001 de la comisión 3° de Senado, legislatura 2002-2003 de la comisión 4 de Senado.

**Por Otros proyectos se entiende: leyes sectoriales que se presentan en todas las comisiones, leyes de tratados que se presentan en la comisión segunda, y leyes administrativas que se presentan en la comisión primera y séptima.

***En la comisión segunda se presenta un alto porcentaje de proyectos de tratados y acuerdos internacionales que no son codificados como nacionales, lo que explica el bajo porcentaje de proyectos nacionales discutidos en la comisión. El porcentaje total de porcentaje de proyectos de tipo regional sobre el total de puntos en la agenda para cada año estudiado: 1998-1999: 23,2%; 2000-2001: 16,9%; 2002-2003: 18,5%; 2004-2005: 20,7%.

En suma, si se compara el porcentaje de proyectos nacionales y regionales en las agendas de la comisión, se concluye, en concordancia con lo que ocurre en plenaria, que la mayoría de las comisiones constitucionales en Colombia destinan más ítems en su agenda a discutir proyectos de tipo nacional que regional (gráfico 4), por consiguiente las comisiones en Colombia tienen el perfil de una asamblea programática. Por el contrario, la comisión cuarta de presupuesto destina el 73,5% de su agenda a discutir temas regionales, pues los legisladores cuentan con incentivos para destinar bienes a las regiones, con lo que se afirma que la comisión cuarta presenta el perfil de una asamblea parroquial.

Gráfica 4: Línea de porcentajes de proyectos tipo nacional sobre el total de puntos en la agenda de las comisiones durante las cuatro legislaturas.



Fuente: cálculos del autor.

La línea contiene los promedios de porcentajes de proyectos de tipo nacional por comisión de las cuatro legislaturas estudiadas.

** El bajo porcentaje de proyectos de tipo nacional en la agenda de la comisión segunda se presenta por el alto número de proyectos de tratados, excluyentes con los de tipo nacional en el proceso de codificación.

El análisis del porcentaje de proyectos nacionales y regionales en la agenda presenta nuevos resultados cuando se estudian a partir del origen de la iniciativa. ¿Cómo afecta la coalición de mayoría en la agenda de las comisiones? ¿Qué incentivos hay en pertenecer a la coalición de mayoría? A continuación se da respuesta a los interrogantes por medio del análisis de los porcentajes de proyectos nacionales y regionales de autor de coalición de gobierno.

5.4. Control de agenda

La literatura ha demostrado que el partido o coalición de la mayoría buscará obtener el poder de control de agenda a través de las mesas directivas o proponiendo cambios en el orden del día en las sesiones, pues reconoce que la agenda incide en la distribución de recursos y en el proceso legislativo. Si el partido o la coalición de mayoría monopoliza la agenda tendrá el control de priorizar aquellos proyectos que le beneficien (Cox 2000; Coxy McCubbins 2002). A partir de la organización de las comisiones en Colombia ¿en qué se benefician los ejecutivos y la coalición de gobierno cuando son la mayoría en la comisión?

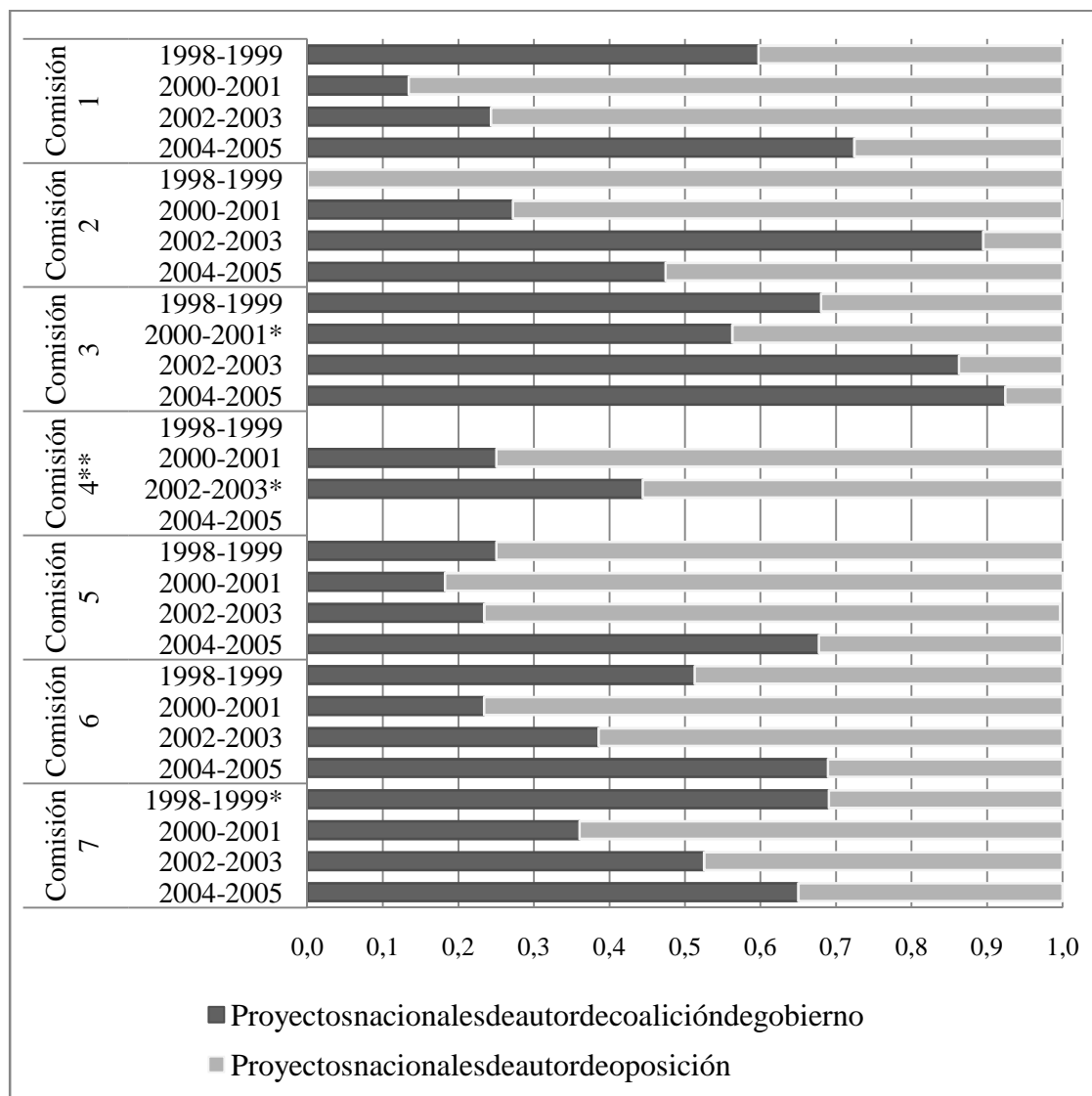
A partir de lo revelado en la gráfica 3 en cuanto a los proyectos discutidos en las comisiones, la gráfica 5 enseña el porcentaje de proyectos nacionales de iniciativa legislativa que son de autor de coalición de gobierno y de oposición dentro de cada comisión para cada legislatura. Los datos revelan que Uribe, comparado con el resto de legislaturas, presenta el mayor porcentaje de proyectos nacionales de autor de coalición en su tercer periodo ¹³. Esto puede entenderse como el reflejo de la aprobación de la reforma electoral del 2003 que incentivó a los legisladores de la coalición gubernamental a comportarse de manera más programática para lograr aprobar la reforma electoral que beneficiaría a Uribe. Por su parte, Andrés Pastrana cuenta con el menor porcentaje en su tercer año como reflejo de la disolución de la coalición gubernamental y pérdida de la mayoría de mesas directivas.

De igual manera, la gráfica 5 presenta el porcentaje de proyectos nacionales de autor de oposición de gobierno. En ella se percibe el aumento del porcentaje de proyectos de autor de oposición cuando la coalición mayoritaria que apoyaba el gobierno de Pastrana se disuelve. El porcentaje total es igual que del tercer año de Uribe con leyes de iniciativa de coalición de mayoría en las comisiones de gobierno, reflejándose la influencia de las coaliciones de mayoría en los proyectos que benefician a su coalición. En la medida en que quedan prioridad a los proyectos que benefician a su coalición. En la disminución en el porcentaje de

¹³ Porcentaje total de porcentaje de proyectos de tipo nacional de autor de coalición de gobierno: 1998-1999: 19,1%; 2000-2001: 11,5%; 2002-2003: 19,1%; 2004-2005: 33,7%.

proyectos nacionales de autor de oposición, en la agenda de la comisión tercera de Uribe a comparación de Pastrana.

Gráfico 5: Porcentaje de proyectos nacionales de autor de coalición de gobierno y oposición, sobre el total de proyectos nacionales de iniciativa legislativa.



Fuente: cálculos del autor.

Número de observaciones: legislatura 1998-1999: 90 observaciones; legislatura 2000-2001: 120 observaciones; legislatura 2002-2003: 122 observaciones; legislatura 2004-2005: 158 observaciones.

*Comisiones incompletas: legislatura 1998-1999 de la comisión 7° de Senado, legislatura 2000-2001 de la comisión 3° de Senado, legislatura 2002-2003 de la comisión 4 de Senado.

**En la comisión cuarta, para las legislaturas 1998-1999, 2004-2005 no se discutieron proyectos nacionales de origen legislativo. La mayor parte de los proyectos nacionales de las comisiones cuartas, se discutieron en comisión conjunta con las comisiones terceras.

Como se había enseñado en la gráfica 3, el mayor porcentaje de proyectos nacionales se presenta en la tercera legislatura de Andrés Pastrana que a su vez cuenta con un mayor porcentaje de proyectos nacionales de autor oposición, 33,2%, frente a los de coalición, 17,4%. La anterior dinámica puede presentarse porque los legisladores de la coalición de gobierno relegan el trabajo de leyes nacionales al ejecutivo. Cuando la coalición de gobierno deja de ser mayoría y pierden el control de la agenda, la oposición revela una labor enfocada a proyectos nacionales que ahora tienen la oportunidad de discutir.

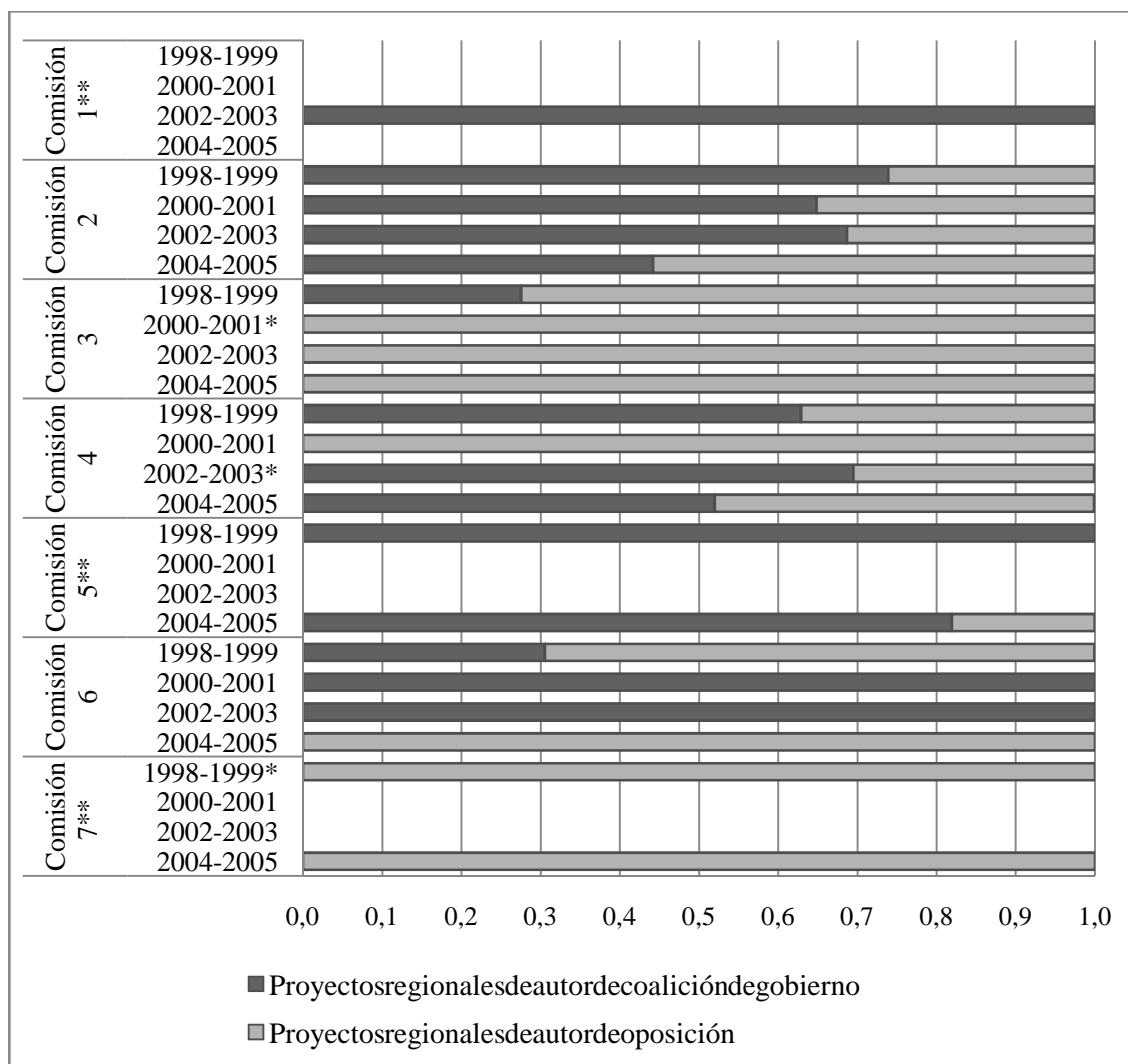
En entrevista, el representante liberal Gilberto Roldón, comisión tercera de cámara, comentó cómo influye en el proceso legislativo que el ejecutivo cuenta con el apoyo de la coalición de mayoría en las comisiones.

Hay mucha más probabilidad de éxito de un proyecto de iniciativa de ejecutivo, porque es presentado por el gobierno, porque el gobierno tiene una coalición de gobierno, porque el gobierno hace lobby, porque viene y le pide a los congresistas que le aprueben su proyecto (Entrevista representante a la cámara Gilberto Roldón González).

El tener el control en la agenda le permite a la coalición de la mayoría organizar el orden del día para dar prioridad a la discusión de proyectos de su preferencia. De igual manera, el senador conservador Roberto Gerlein realiza el impetanciamiento del orden del día de las sesiones en el proceso legislativo.

En cierta forma y manera, el Congreso sólo se ocupa de los asuntos que o el gobierno o el ejecutivo le trae a consideración y entonces presiona a las directivas para que los coloquen en los primeros puntos del orden del día... si el proyecto de uno lo ponen en los últimos puestos, el proyecto está naufragando (Entrevista senador Roberto Gerlein).

Gráfico 6: Porcentaje de proyectos regionales de autor de coalición de gobierno y oposición sobre el total de proyectos regionales de iniciativa legislativa.



Fuente: cálculos del autor.

Número de observaciones: legislatura 1998-1999: 90 observaciones; legislatura 2000-2001: 120 observaciones; legislatura 2002-2003: 122 observaciones; legislatura 2004-2005: 158 observaciones.

*Comisiones incompletas: legislatura 1998-1999 de la comisión 7° de Senado, legislatura 2000-2001 de la comisión 3° de Senado, legislatura 2002-2003 de la comisión 4 de Senado.

**Las comisiones primera en las legislaturas 1998-1999, 2000-2001 y 2004-2005, la comisión quinta en las legislaturas 2000-2001 y 2002-2003 y la comisión séptima para las legislaturas 2000-2001 y 2002-2003, no discutieron proyectos regionales de iniciativa legislativa.

El tener el control sobre la agenda es esencial cuando se discuten proyectos regionales, pues con estos se busca beneficiar a los electores por medio de bienes regionales, con el fin

de asegurar una posible reelección. En la gráfica 6 enseña el porcentaje de proyectos regionales de iniciativa legislativa que son de autor de coalición de gobierno y de oposición dentro de cada comisión para cada legislatura, en esta se percibe que la coalición de gobierno de Pastrana pierde el poder de agenda con la disolución de la coalición, Gran Alianza por el Cambio, pues en el tercer año sólo 3,7% de los proyectos regionales de su iniciativa fueron discutidos. Al interior de esta legislatura, en muchas de las comisiones no se discute ninguna iniciativa regional de autor de coalición. La única comisión que no pierde mucho promedio cuando se derrumba la coalición de gobierno es la segunda. Por lo tanto, la comisión segunda no genera incentivos a los legisladores de buscar dominar la agenda ante la influencia del ejecutivo en ella. Por su parte es interesante notar que la coalición de mayoría es la que controla totalmente la agenda cuando se disuelve la comisión de gobierno en la comisión cuarta de presupuesto.

Tabla 5: Porcentaje en la agenda de proyectos regionales de autor de oposición de gobierno para las cuatro legislaturas.

Grupo I \ Grupo J	Diferencia de medias promedio I-J					
	Comisión 1	Comisión 2	Comisión 3	Comisión 4	Comisión 5	Comisión 6
Comisión (2) de asuntos internacionales	0,26 0,00***					
Comisión (3) de hacienda y crédito público	0,03 0,99	-0,23 0,00***				
Comisión (4) de presupuesto	0,39 0,00***	0,13 0,30	0,36 0,00***			
Comisión (5) de medio ambiente, minas y energía	0,07 0,65	-0,19 0,00***	0,03 1,00	-0,32 0,00***		
Comisión (6) de comunicaciones	0,04 0,96	-0,22 0,00***	0,00 1,00	-0,36 0,00***	-0,03 1,00	
Comisión (7) de salud y seguridad social	0,01 1,00	-0,25 0,00***	-0,02 1,00	-0,38 0,00***	0,15 0,92	-0,22 0,99
Fuente: Cálculos del autor						
***Las diferencias destacadas en negrilla son significativas al menos 0.001						

La gráfica 3 enseñaba que la comisión cuarta de pre supuesto es la que presenta el mayor promedio de proyectos en la agenda de tipo regional . Los partidos y coaliciones presentarán los mayores beneficios si controlan la agenda de ésta ta. La gráfica 6 muestra que la comisión es dominada totalmente por la coalición de la mayoría en la comisión. Tan pronto la coalición de gobierno de Andrés Pastrana se disolvió, perdió por completo la posibilidad de discutir proyectos de su autoría y por lo tanto beneficiar a la coalición y su electorado.

A simple vista la gráfica 5 revela que el porcentaje de proyectos de tipo nacional de autor de coalición y de autor de oposiciones difiere entre comisiones. Asimismo, la gráfica 6 enseña que el porcentaje de proyectos regionales de autor de oposición también se diferencia entre comisiones, pero ¿son estas diferencias significativas estadísticamente? Con el uso del modelo estadístico de anova se percibió que sí existen diferencias entre las comisiones sin embargo, con este modelo no es posible comparar entre las comisiones. Con la ayuda de un test de post-estimación, test de Scheffé, se logró hacer comparaciones múltiples de las medias de grupos, con lo cual se pretende saber si las diferencias entre pares de medias son significativas estadísticamente o no, es decir, si las agendas de las comisiones son significativamente diferentes entre sí.

En las tablas 5 y 6 se comparan los porcentajes de las agendas en cada una de las comisiones frente a cada una de ellas. Aquellos cruces entre comisiones que son estadísticamente diferentes entre sí aparecen resaltados en la grilla. En el caso de la tabla 5 se pretende conocer si las comisiones son significativas entre sí con respecto al porcentaje de proyectos regionales de autor de oposición en sus agendas. En la fila de la comisión cuarta (grupo I) se percibe que existe una diferencia positiva estadísticamente significativa con respecto a la comisión primera y tercera, mientras que los datos revelan que la diferencia entre la comisión cuarta y segunda no es significativa. De igual manera, si se observa la columna de la comisión segunda (grupo J) se notan diferencias negativas significativas de las comisiones con respecto a la segunda, a excepción de la cuarta. Por su parte, la columna de la comisión cuarta (grupo J) también enseña diferencias significativas de las comisiones con respecto a ella. Así que tal como se notaba en el gráfico 9, la tabla 5 demuestra que el porcentaje de proyectos regionales de autor de coalición en la agenda de

las comisiones es significativamente diferente a la s otras comisiones con excepción de la segunda.

Tabla 6: Porcentaje en la agenda de proyectos nacionales de autor de coalición de gobiernoparalascuatrolegislaturas.

GrupoI\GrupoJ	DiferenciamediaspromedioI-J					
	Comisión1	Comisión2	Comisión3	Comisión4	Comisión5	Comisión6
Comisión(2)de asuntos	-0,19					
	0,00***					
Comisión(3)de haciendaycrédito	0,07	0,26				
	0,98	0,06				
Comisión(4)de presupuesto	-0,21	-0,02	-0,27			
	0,28	1,00	0,21			
Comisión(5)de medioambiente,	-0,03	0,16	-0,10	0,17		
	0,99	0,37	0,94	0,67		
Comisión(6)de comunicaciones	-0,01	0,18	-0,08	0,20	0,03	
	1,00	0,10	0,98	0,43	1,00	
Comisión(7)de saludyseguridad	0,12	0,31	0,05	0,32	0,15	0,13
	0,43	0,00***	0,99	0,02	0,45	0,56
Fuente: Cálculos del autor						
***Las diferencias destacadas en negrilla son significativas al menos 0.001						

Por su parte, en cuanto a las diferencias sobre el porcentaje de proyectos de tipo regional de autor de coalición de gobierno, la tabla 6 demuestra que en general no existen diferencias significativas entre las comisiones, es decir, estadísticamente las medias de las comisiones en cuanto al porcentaje en la agenda de proyectos nacionales de autor de coalición, son iguales. Apesar que en la gráfica 5 se percibían mayores diferencias, la tabla 6 demuestra que tan sólo la comisión segunda con respecto a la comisión primera y a la séptima es significativamente diferente.

Además de la función legislativa de las comisiones, estas también tienen la tarea de hacer control político a las instituciones del Estado. ¿En qué influye la relación del ejecutivo en las comisiones en cuanto al porcentaje de citaciones en las agendas de las comisiones?

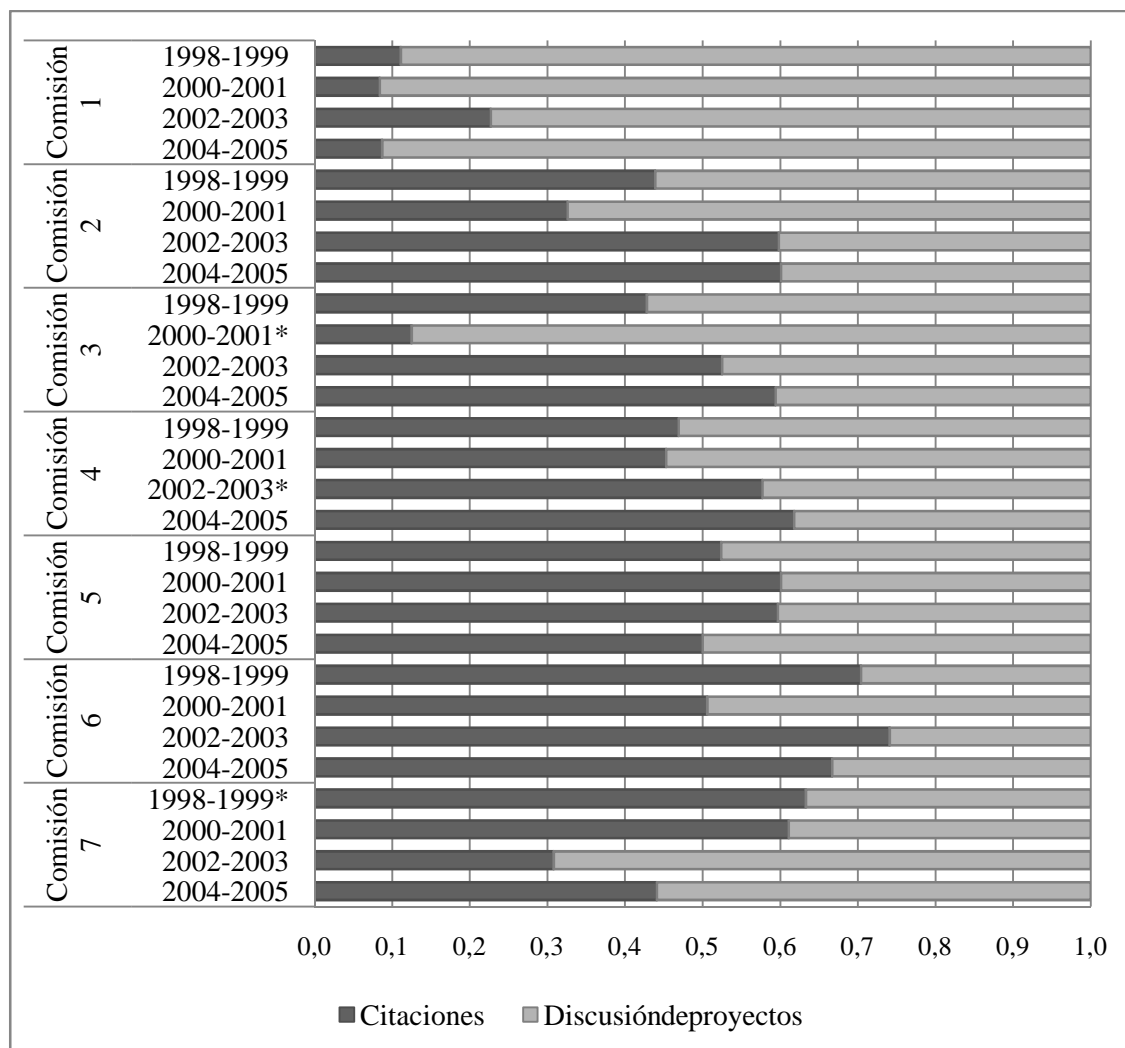
5.5. Citaciones

En cuanto a la función de control político que ejercen las comisiones, los datos de la gráfica 7 demuestran que las comisiones invierten gran parte de su tiempo en su función de control político, en especial en el primer año de legislatura. De igual forma, se revela que en la tercera legislatura de Pastrana, en donde el presidente ya no cuenta con el apoyo de una mayoría en las comisiones, se da el menor porcentaje de citaciones en la agenda.¹⁴ Con lo anterior se podría considerar que las comisiones no utilizan las citaciones como herramientas del control político, sino como un mecanismo de estar más cerca al ejecutivo.

Tan sólo la comisión primera y las conjuntas económicas dedican menos del 20% de su agenda a citaciones. Las comisiones cuarta, quinta y sexta invierten más de la mitad de la agenda en citaciones. Para la comisión cuarta esto es un porcentaje alto considerando que es la comisión con el menor número de sesiones. La comisión quinta y séptima para el año 2000-2001 tienen el mayor porcentaje de citaciones a la vez que cuentan con el mayor porcentaje de miembros de la oposición en comparación con las otras comisiones, no obstante, a pesar que en esa legislatura el presidente no cuenta con el apoyo de una coalición de mayoría, no se ven mayores porcentajes de citaciones a control político. Por el contrario, aquellas comisiones que representan el mayor porcentaje de miembros de coalición gubernamental dedican un mayor porcentaje de ítems en su agenda, como es el caso del cuatrienio de Pastrana en la comisión sexta y en Uribe en las comisiones quinta y sexta. Con base en el anterior análisis se podría pensar que las comisiones con el mayor porcentaje de citaciones en sus agendas buscan aprovechar su condición de comisiones de mayoría de coalición para acercarse al ejecutivo por medio de éstas. De igual manera, al ser comisiones consideradas poco importantes, desean tener un papel más activo en las comisiones del que tendrían en plenaria.

¹⁴ Porcentaje total de citaciones sobre el total de puntos en la agenda: 1998-1999: 44,4%; 2000-2001: 35,3%; 2002-2003: 48%; 2004-2005: 45%.

Gráfica 7: Porcentaje de citaciones sobre el total de puntos en la agenda.



Las citaciones no incluyen invitaciones.

Número de observaciones: legislatura 1998-1999: 238 observaciones; legislatura 2000-2001: 223 observaciones; legislatura 2002-2003: 273 observaciones; legislatura 2004-2005: 310 observaciones.

Nota: comisiones incompletas: legislatura 1998-1999 de la comisión 7° de Senado, legislatura 2000-2001 de la comisión 3° de Senado, legislatura 2002-2003 de la comisión 4 de Senado.

Conclusiones

Las investigaciones sobre el caso colombiano se han centrado, con algunas excepciones, en explicar la relación del poder ejecutivo y legislativo a partir del trabajo de éste último en plenaria, dejando de lado la importancia de la legislación en comisiones para el proceso legislativo. El propósito de ésta investigación es conocer los vacíos de información sobre las relaciones de las comisiones constitucionales de Colombia con el poder ejecutivo en el cuatrienio de Andrés Pastrana (1998-2002) y el primer periodo de Álvaro Uribe (2002-2006). Con el fin de poder caracterizar el trabajo de las comisiones, se buscó explicar las comisiones en Colombia a través de clasificaciones utilizadas para describir las asambleas con respecto a su relación con el ejecutivo.

La literatura sostiene que existen tres maneras de clasificar una asamblea, si es proactiva, reactiva u originativa. Las investigaciones sostienen que los congresos en América Latina, y por lo tanto Colombia, son considerados como reactivos pues su función legislativa se centra en vetar o imponer enmiendas a los proyectos, en su mayoría de iniciativa ejecutiva, para mantener el statu quo. De igual forma, se afirma que el Congreso colombiano tiene un perfil de asamblea parroquial en la medida en que los legisladores invierten la mayor parte de su tiempo discutiendo proyectos de tipo regional con el que buscan beneficiar a sus electorado a través la distribución de bienes regionales. Por otro lado, el debate de proyectos de tipo nacional pasa totalmente a manos del poder ejecutivo. A pesar de lo afirmando, un estudio reciente estudio comparado ha demostrado que el Congreso en Colombia es proactivo y, luego de la reforma constitucional de 1991, ha aumentado el porcentaje de proyectos nacionales en su discusión en plenaria (Carroll y Pachón 2008). La investigación de las comisiones constitucionales en el país es entonces de gran importancia para indagar qué tipo de asamblea presenta Colombia y si las comisiones reflejan el mismo perfil del Congreso colombiano demostrado en los últimos análisis.

En la discusión de los datos se evidenció que la mayoría de las comisiones dedican un porcentaje superior al 60% de ítems en su agenda para discutir proyectos de iniciativa legislativa. De igual forma, las estadísticas revelaron que en la mayoría de las comisiones

más del 50% de los ítems en las agendas son destinados a discutir proyectos de tipo nacional.

En cuanto a las diferencias por comisiones, la segunda presenta un porcentaje de tan sólo 11,3% de proyectos de clasificación nacional en la agenda pues dedican su tiempo a discutir proyectos regionales y en mayor medida leyes sobre tratados y acuerdos internacionales, que en la codificación de datos no son considerados como leyes de tipo nacional. El porcentaje de leyes sobre tratados internacionales evidencia la gran influencia del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre ella y explica el carácter reactivo de la comisión. De igual manera, la comisión cuarta de presupuesto presenta el porcentaje más alto de proyectos regionales en la agenda, por lo cual se concluye que, a diferencia de las otras comisiones, tiene el perfil de una asamblea parroquial. La comisión cuarta genera grandes incentivos a los legisladores por controlar la agenda pues así logran beneficiar a ellos mismos y a su electorado por medio de la distribución de recursos locales.

La investigación también demostró que contar con la mayoría en las comisiones es ventajoso en cuanto al control en la agenda de proyectos de tipo regional. En especial medida para la comisión cuarta de la coalición de mayor autor de coalición. En el tercer año de Andrés Pastrana, luego de la disolución de la coalición de mayoría que apoyaba al presidente, sólo se destinó el 11,5% de la agenda para discutir proyectos nacionales de autor de coalición gubernamental.

Por último, en cuanto a la función de control político de las comisiones, el análisis de datos demuestra que las comisiones dedican gran parte de su agenda a citas. Se observa que el menor porcentaje de ítems en la agenda dedicados a citar funcionarios públicos se presenta en el tercer año de Pastrana, cuando el presidente ya no cuenta con el apoyo de una coalición de mayoría. Las comisiones menos visibles e importantes para el debate nacional no utilizan las citas como instrumento para el debate de control político, sino como una herramienta por parte de la coalición de mayoría del gobierno para acercarse al ejecutivo.

En conclusión, la mayoría de las comisiones en Colombia se asemejan al perfil de una comisión proactiva y programática tal como recientes investigaciones han indicado. No obstante, cada una es un ente distinto y presenta diferencias entre sí y los atractivos que ofrecen a los legisladores.

En cuanto a la clasificación del trabajo de las comisiones y su relación con el ejecutivo, pareciera ser que el sistema de comisiones en Colombia, a partir de los datos estudiados, se puede explicar bajo la teoría del cartel legislativo. La coalición de mayoría dominará la agenda para beneficiar sus intereses en cuanto a las leyes regionales, pues con el fin de beneficiar a ellos mismos y a su electorado querrán tener el control de la distribución de los bienes electorales.

En la medida en que el trabajo de las comisiones constitucionales en el país no está muy desarrollado, a partir del proceso de investigación se desarrollan otros cuestionamientos que serían interesante discutir en futuras investigaciones. Entre los posibles temas que integrarían la agenda de investigación sobre las comisiones en Colombia se encuentra el estudiar cuáles son las diferencias entre las comisiones con respecto a la visibilidad de éstas y sus integrantes en el Congreso, el proceso de distribución de comisiones y el criterio que deben tener los legisladores para pertenecer en ellas, así como el conocer cuál es el porcentaje y el tipo de proyectos debatidos en comisión que pasan a la agenda de plenaria.

7. Listado de Referencias

- Archer, Ronald., y Matthew Shugart. 2002. "El potencial desaprovechado del dominio presidencial en Colombia." En *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Páiros, capítulo 3.
- Buchler, Justin., y Casey Domínguez. (2005). "The Honeymoon Effect: Investigating Individual Members' Propensities to Support the President". Presentado en la reunión anual de la Asociación de Ciencia Política, Washington.
- Cameron, Charles. (2000). *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, Royce., y Mónica Pachón. (2008). "The Government Agenda in Presidential Democracies". Preparado para la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston.
- Committees in Legislatures. A Division of Labor*. (1996). National Democratic Institute of International Affairs. Legislative Research Series.
- Congreso Visible y Observatorio Legislativo*. (julio de 2002). Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Centro de Investigaciones Sociojurídicas.
- Congreso Visible y Observatorio Legislativo*. (abril de 2003). Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Centro de Investigaciones Sociojurídicas.
- Congreso Visible y Observatorio Legislativo*. (marzo de 2004) Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Centro de Investigaciones Sociojurídicas.
- Cox, G. (mayo, 2000). On the Effects of the Legislative Rules. *Legislative Studies Quarterly*, 25, (2), 169-192.
- Cox, G., McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. California, EEUU: University of California Press.
- Cox, G., Morgenstern, S. (enero, 2001). "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents." *Comparative Politics* 33(2) 171-189.
- Crisp, Brian., y Rachael Ingall. 2002. "Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia." *American Journal of Political Science* 46(4) 733-748.

- Escobar-Lemmon, María. 2001. "Personal vote seeking and committee membership in Colombia". Preparado para el Congreso Internacional de Estudios Latinoamericanos XXIII, Washington.
- Fenno, Richard. 1973. "Congress and Committees: a Comparative Analysis." En *Congress: structure and policy*, eds. Matthew McCubbins y Terry Sullivan. Cambridge: Cambridge University Press, 147-178.
- Hoskin, Gary. 1976. "Dimensions of Representation." En, *Legislative behavior in Colombia*. Buffalo: Council on International Studies, State University of New York.
- Hoskin, G., García, M. (2006). *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política.
- Krehbiel, Keith. 1992. *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press.
- Mainwaring, Scott., y Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott. 2002. "Explaining Legislative Politics in Latin America." En *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 413-445.
- Ossa, Juan Pablo. El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular. *Colombia Internacional* 64(jul-dic2006),182-191.
- Pachón, Mónica. 2002. "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature Rules, and Interactions with the Executive." Preparado para la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Dallas.
- Pachón, Mónica. 2009. "Electoral Incentives versus Presidential Powers: The Effect of the 91 Reform on the Plenary Agenda in Colombia." Preparado para Midwest Political Science Meeting: Chicago.
- Pereira, Carlos., y Bernardo Mueller. 1999. "A Theory of Executive Dominance on Congress Politics: Committee System in the Brazilian Chambers of Deputies." Preparado para Annual Conference of International Society for the Institutional Economics, Washington.
- Shepsle, Kenneth., y Barry Weingast. 1995. *Positive theories of congressional institutions*. Michigan: University of Michigan Press.

Shugart, Matthew. 2006. "Comparative Executive Legislative Relations." En *The Oxford Handbook of Political Institution*. Oxford: Oxford University Press, capítulo 18.

Silbey, Joel. 1994. *Encyclopedia of the American legislative system: studies of the principal structures, processes, and policies of Congress and the state legislatures since the colonial era*. New York: C. Scribner's Sons.

Smith, Steven. 2000. "Positive theories of congressional parties." En, *Legislative Studies Quarterly*. 25(2):193-215.

Taylor-Robinson, Michelle., Diaz, C. 1999. "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label 'Marginal Legislature' Still Appropriate" En *Comparative Political Studies*, 32(5):589,625.

Velez, Cristina. 2005. *¿Por qué el caos electoral no se ha traducido en cambios legislativos? El papel de los líderes de partido en el congreso colombiano*. Bogotá: Uniandes.

Ungar, Elisabeth., y Carlos Arévalo. 2004. "Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?" En *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Perú: Angora Democrática, 21-69.

Leyes

Ley 3° de 1992. Las Comisiones del Congreso.

Ley 5° de 1992. Reglamento del Congreso de Colombia.

Entrevistas

Entrevista Senador Roberto Gerlein, Marzo 2009

Entrevista Representante Gilberto Roldón, Marzo 2009

Artículos de Periódico:

Andrés Pastrana Arango, "Alianza por el Cambio," *EL Tiempo*, 18 de marzo, 1998.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-841638> (21 de febrero de 2009).

Caicedo, Juan Martín. 1999. "Por Qué se Cayó la Reforma Política," *El Tiempo*, 17 de junio, 1999. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-899734> (21 de febrerode2009).

Camacho, Carlos. "Congreso Aprobó la Reelección," *EL Tiempo*, 1 de diciembre, 2004. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1513325#> (21 de febrero de 2009).

"Cinco compromisos de Pastrana," *EL Tiempo*, 14 de abril, 1998. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-808819#> (21 de febrero de 2009).

Henríquez, Orlando., y Alexander Terreros "El Congreso que No Cambio," *El Tiempo*, 9 de diciembre, 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-709542#> (21 de febrerode2009).

"Renuncio el Presidente de la Cámara," *El Tiempo*, 26 de marzo, 2000 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1256575> (21 de febrero de 2009).

"Tres Pilares para Reforma Política," *El Tiempo*, 11 de agosto, 1998 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-779002> (14 de abril de 2009).

"No hay torta pa tanta gente," *El tiempo* 26 de julio de 1998. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-797319> (14 de abril de 2009).

Anexo

Con el fin de conocer cuál era la relación entre el poder ejecutivo y legislativo, se tabuló la información de los órdenes del día de las comisiones constitucionales y las conjuntas económicas en Colombia para los periodos presidenciales de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006).

La información de la información se recolectó a través de los siguientes medios:

Comisión I Senado: Las actas de las comisiones las obtuve gracias al secretario Guillermo León Giraldo y Yamile.

Comisión II Senado: Las actas de la comisión las obtuve gracias al secretario Felipe Ortiz Marulanda.

Comisión III Senado: Las actas de la comisión las obtuve de las Gacetas del Congreso en físico y el portal web de Gacetas del Congreso <http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.portals>

Comisión IV Senado: Las actas de la comisión las obtuve gracias al subsecretario Clemente Fajardo y a través de las Gacetas del Congreso en físico y el portal web de Gacetas del Congreso <http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.portals>

Comisión V Senado: Las actas de la comisión las obtuve gracias a la secretaria de la comisión

Comisión VI Senado: Las actas de la comisión las obtuve gracias a la secretaria Sandra Ovalle y a la subsecretaria Rosalba

Comisión VII Senado: Las actas de la comisión las obtuve de las Gacetas del Congreso en físico y el portal web de Gacetas del Congreso <http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.portals>

Comisión I Cámara: Las actas de la comisión las obtuve gracias al secretario Emiliano Rivera.

Comisión II Cámara: Las actas de la comisión las obtuve de las Gacetas del Congreso en físico y el portal web de Gacetas del Congreso <http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.portals>

Comisión III Cámara: Las actas las obtuve gracias a l equipo de la comisión, Nulbia Suescun, Camilo y Ramiro y a través de las Gacetas del Congreso en físico y el portal web de Gacetas del Congreso <http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.portals>

Comisión IV Cámara: Las actas de la comisión las obtuve de las Gacetas del Congreso en físico y el portal web de Gacetas del Congreso <http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.portals>

Comisión V Cámara: Las actas de la comisión las obtuve gracias al secretario Hernando Palomino Palomino.

Comisión VI Cámara: Las actas de la comisión las obtuve gracias al secretario Fernel Enrique Díaz.

Comisión VII Cámara: Las actas de la comisión las obtuve de las Gacetas del Congreso en físico y el portal web de Gacetas del Congreso <http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.portals>

La información recolectada se organizó en una base de datos teniendo en cuenta la siguiente información:

Fecha	Número de Acta	Legislatura estudiada	Origen	Comision	Orden en la agenda	Orden del día	Número de proyecto	Origen	Citacion	Proyecto	Autor	Título
11/05/99	35	1	Senado	1	3	Discusión Pro	71/98 S	Senado	0 P. de Ley		Gustavo Cuello Iriarte, Rodrigo	De Regimen Disciplinario para los funcionarios de la Por medio del cual se
11/05/99	35	1	Senado	1	4	Discusión Pro	21/98 S	Senado	0 P. de Ley		Rivera Piedad	reforma el artículo 10 de la Por la cual se adiciona la
11/05/99	35	1	Senado	1	5	Discusión Pro	146/98 S	Senado	0 P. de Ley		Córdoba	5ª de 1992

Las variables *autor* y *título* se codificaron con la creación de nuevas variables de valor 0 y

1. Autor dependiendo de qué clase de iniciativa (ejecutiva, legislativa y otros) y dependiendo de cuál era la posición de los autores frente al gobierno (coalición de

gobierno, oposición de gobierno, NA). El título se codifica según a quienes está dirigida (local/celebración, regional, nacional, presupuesto, tratado, sector, NA).