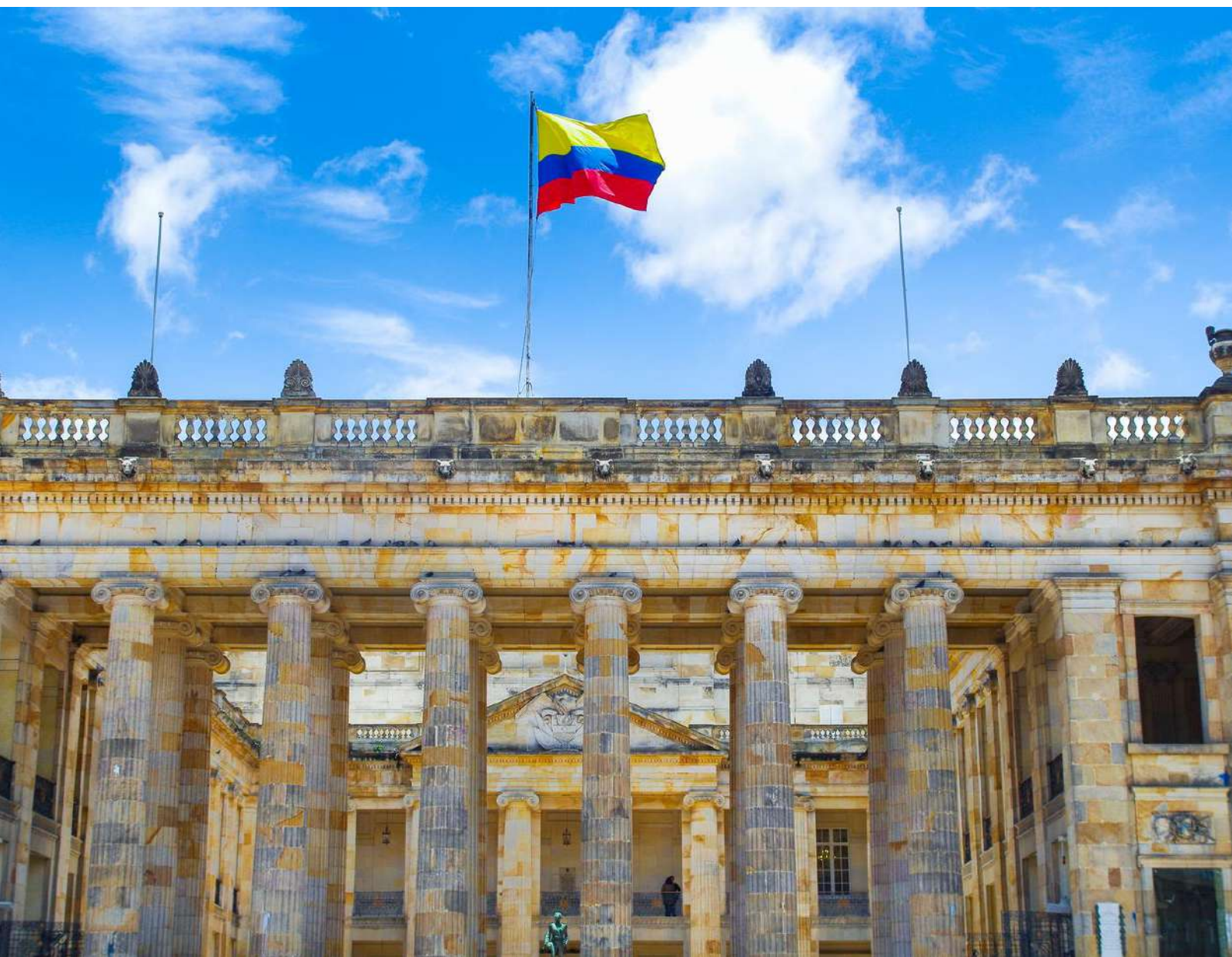


Balance legislativo: Colombia

ANÁLISIS DEL TRABAJO DEL CONGRESO DE COLOMBIA ENTRE 2018 y 2022



Introducción

Ivan Duque Marquez se convirtió en el 41° presidente de la República de Colombia al imponerse en las presidenciales de 2018 con 39% de los votos en la primera vuelta y 54% en la segunda.

En el Congreso, el oficialista Centro Democrático, partido creado por el ex-presidente Álvaro Uribe, contó con el apoyo del Partido Conservador, el Partido de la U, Colombia Justa Libres, MIRA y otros espacios que oficialmente optaron por declararse “organización de gobierno” en el marco del Estatuto de la Oposición. De esta manera, logró alinear a 79 de 171 curules en Representantes y a 49 de 108 en el Senado

También mantuvo cerca a Cambio Radical, pese a que este se pronunció como independiente, junto con el Partido Liberal. La oposición, por su parte, nucleó a Alianza Verde, el Polo Democrático Alternativo, Comunes (partido surgido de las FARC-EP) y otras agrupaciones políticas.

El gobierno de Duque estuvo atravesado por distintos factores de índole interna y externa aunque aquí nos centraremos en tres. En primer lugar, los debates y el freno a la implementación de los Acuerdos de Paz. En segundo término, la pandemia de COVID-19. Y, finalmente, una elevada conflictividad social que alcanzó su máxima expresión en dos momentos: el Paro Nacional de finales de 2019 y principios del 2020 y el Paro Nacional de abril-mayo de 2021.

Ninguna de estas coyunturas estuvo desanclada de la agenda legislativa. Entre 2018 y 2022, el Congreso solo tramitó cinco normas vinculadas a los Acuerdos de

Paz, dejando pendiente el tratamiento de temas críticos como la reforma agraria. Fue precisamente el rechazo a un proyecto de ley de reforma tributaria el que desencadenó la movilización social en 2021 y, aunque este fue finalmente retirado por el gobierno que lo impulsaba, quedaron a medio camino otras demandas surgidas precisamente de ese contexto, tales como la reforma policial. El Congreso fue también el ámbito en el que tramitaron varias mociones de censura contra varios miembros del gabinete nacional.

Ahora bien, ¿cómo impactaron estos procesos en el funcionamiento, la productividad y la agenda del Congreso de Colombia? ¿Cuántas leyes se aprobaron? ¿Sobré qué temas se legisló? ¿Cuánto demoraron las leyes en ser aprobadas? ¿Qué gravitación tuvo el oficialismo? ¿Qué diferencias podemos detectar respecto de las estadísticas de los períodos previos?

A continuación, intentaremos responder estas preguntas y otras a través de una revisión de la productividad legislativa en el período que se extiende entre el 20 de julio de 2018 y el 19 de julio de 2022. El trayecto comenzará con una descripción de los datos básicos del Congreso - su composición, la distribución de los espacios de poder en las Cámaras y los alineamientos de los bloques - y terminará con un breve balance del primer período legislativo del nuevo Congreso inaugurado en 2022.

Este informe fue elaborado por el área de investigación de DL conformada por Felicitas Torrecilla (coord), Facundo Cruz, Matías Carpignano y Gastón Pérez Alfaro, con el apoyo y colaboración del equipo de Análisis Político.

Datos básicos del Poder Legislativo de Colombia

El Congreso está conformado por dos cámaras, que se renuevan totalmente cada 4 años.

La Cámara de Representantes

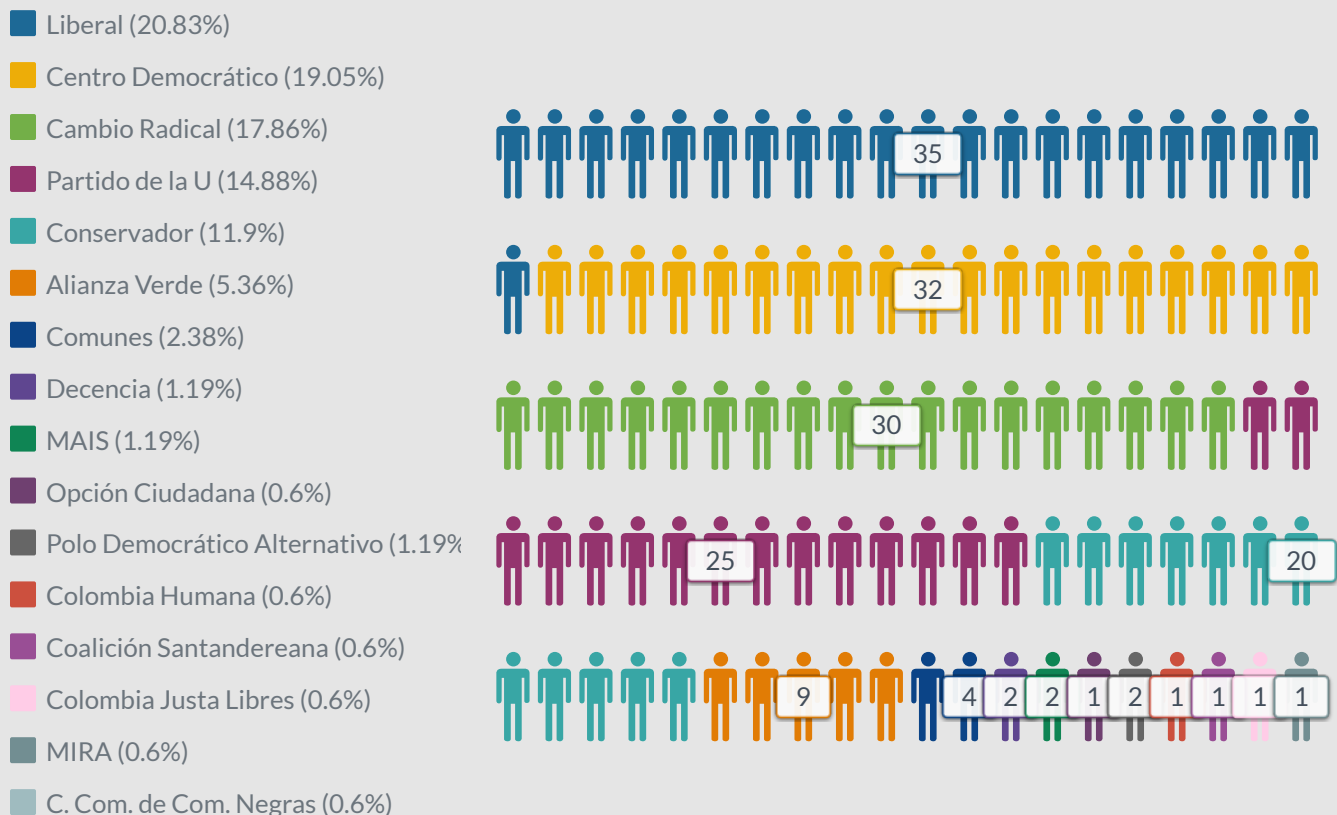
La conformación de la Cámara de Representantes ha registrado cambios a lo largo de los últimos cuatrienios como resultado de distintas reformas: pasó de 166 integrantes en el cuatrienio 2014-2018 a 172 en 2018-2022 y 188 en 2022-2026.

Entre 2018 y 2022 estuvo compuesta por 161 representantes electos/as por circunscripción electoral territorial según población y

adjudicados por sistema de cifra repartidora, 2 por la circunscripción especial afrodescendiente, 1 por la circunscripción especial indígena, 1 por la circunscripción internacional, 1 por la circunscripción especial de la comunidad raizal del departamento de San Andrés y Providencia, 1 por el Estatuto de la Oposición y 5 para el partido surgido de las FARC-EP.

A lo largo del período, la presidencia de la Cámara rotó entre los bloques con mayor número de miembros: Liberal (2018-2019), Cambio Radical (2019-2020), Conservador (2020-2021) y Centro Democrático (2021-2022).

Gráfico 1. Cámara de Representantes de Colombia, distribución de las bancas por bloque, cuatrienio 2018-2022



Nota. No se contabilizaron una curul correspondiente a Comunes y otra al Partido Conservador, cuyos titulares fueron destituidos sin reemplazo. La curul de la circunscripción especial raizal no se ocupó por falta de reglamentación.

Datos básicos del Poder Legislativo de Colombia

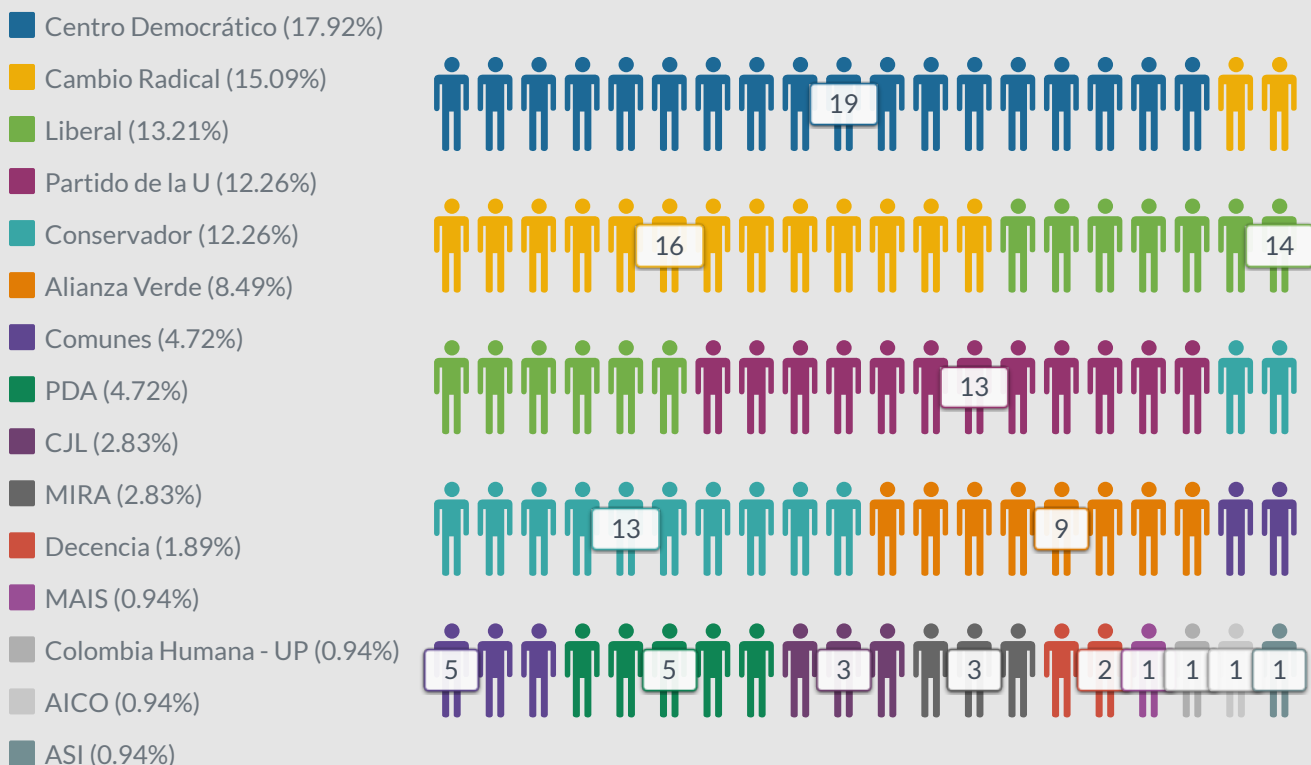
El Senado

A lo largo de su historia, el Senado ha sufrido modificaciones en su conformación. Pasó de tener 102 integrantes a los 108 actuales: 100 senadores/as electas/os en una sola circunscripción nacional y adjudicados mediante el sistema de cifra repartidora, 5 bancas reservadas para el partido surgido de las FARC-EP, 2 bancas reservadas a la circunscripción especial indígena y 1 por el Estatuto de la Oposición para la fórmula que

obtenga el segundo lugar en las elecciones presidenciales.

A lo largo del período, la presidencia de la Cámara rotó entre los bloques con mayor número de miembros: Centro Democrático (2018-2019), Liberal (2019-2020), Cambio Radical (2020-2021) y Conservador (2021-2022).

Gráfico 2. Senado de Colombia, distribución de las bancas por bloque, cuatrienio 2018-2022



Nota. No se contabilizaron una curul correspondiente al Partido Conservador y otra al Partido de la U, cuyos titulares fueron destituidos sin reemplazo.

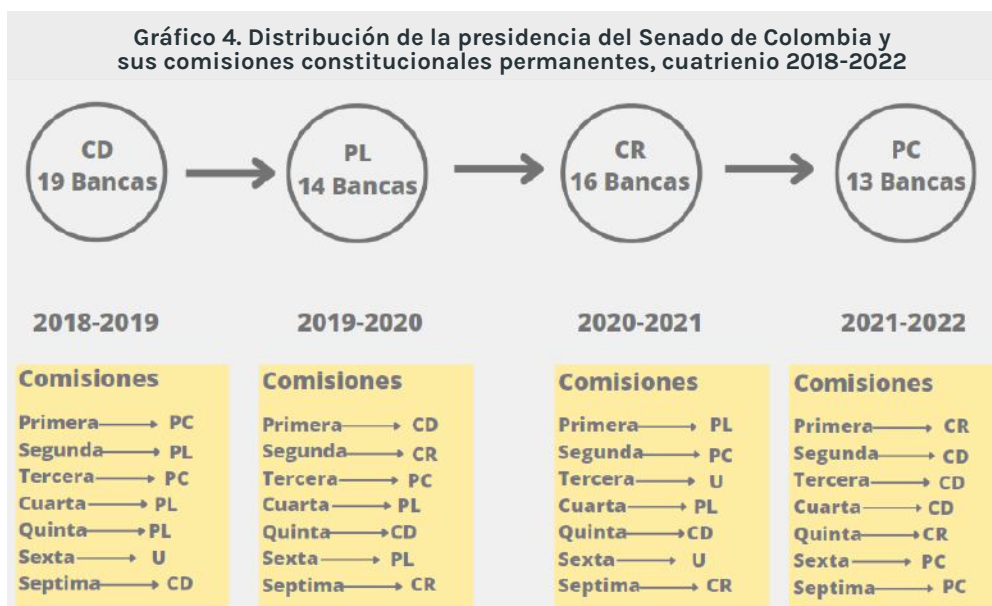
Datos básicos del Poder Legislativo de Colombia

Distribución de cargos de poder

La presidencia de las Cámaras, así como la de las comisiones constitucionales permanentes, se renuevan anualmente y rotaron, a lo largo del período considerado, entre los bloques con mayor número de miembros.

Cada cámara tiene siete comisiones constitucionales permanentes con iguales competencias, entre las cuales se distribuyen los legisladores.

Sintéticamente son la Primera o de asuntos constitucionales, la Segunda o de Relaciones Internacionales, la Tercera o de Crédito Público, la Cuarto o de Presupuesto, la Quinta que atiende asuntos de producción y ambiente, la Sexta o de Transporte y Comunicaciones, y la Séptima que interviene en temas de trabajo, previsión y desarrollo social. Los Gráficos 3 y 4 muestran la distribución de las presidencias por Cámara.



Datos básicos del Poder Legislativo de Colombia

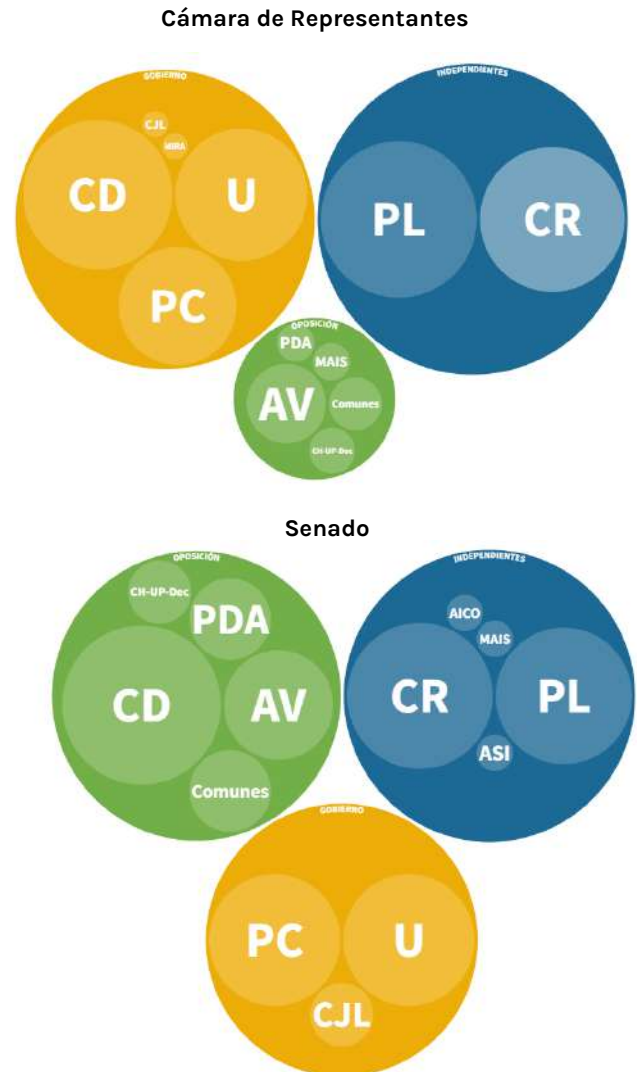
Alineamientos políticos de los bloques

En 2018 entró en vigencia el Estatuto Político de la Oposición aprobado por la ley 1909 que obliga a las organizaciones políticas, dentro del mes siguiente al inicio del gobierno, a declararse en oposición, independientes u organización de gobierno, ante la autoridad electoral. Esta “declaración política” puede cambiarse una sola vez durante el período de gobierno.

En el período 2018-2022, se declararon "gobierno" Centro Democrático, el Partido Conservador, Partido de la U, MIRA y Colombia Justa Libres; independientes, el Partido Liberal, Cambio Radical (pese a controlar un ministerio del gabinete nacional), ASI, AICO y Colombia Renaciente; y en oposición, Colombia Humana-Unión Patriótica, PDA, Alianza Verde, ADA, MAIS y Comunes.

De esta manera, el gobierno logró alinear a 79 de 171 curules en Representantes y a 49 de 108 en el Senado, sin contar las bancas de Cambio Radical, cercano al gobierno más allá de su declaración política como independiente.

Gráfico 5. Distribución de bloques según alineamiento por Cámara, 2018-2022



Productividad legislativa en el período 2018-2022

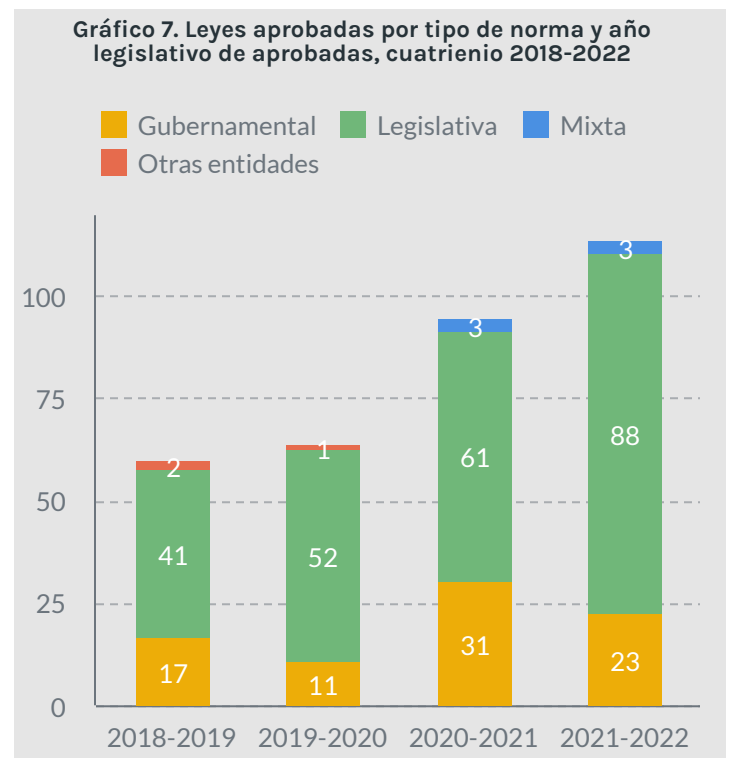
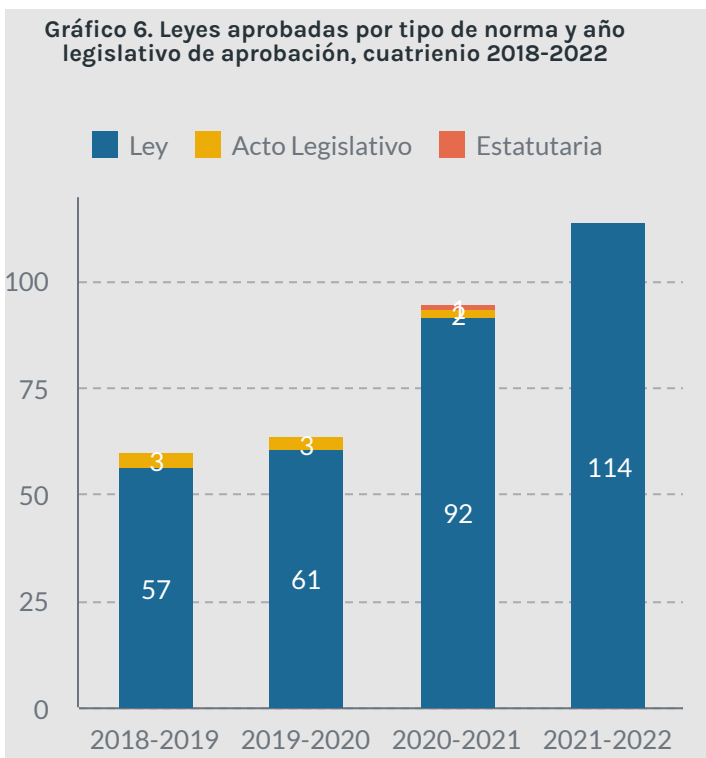
Leyes aprobadas

1) Durante los cuatro años del gobierno de Iván Duque (Centro Democrático) se aprobaron 332 normas: 323 leyes ordinarias, una estatutaria y 8 actos legislativos.

Glosario. Los actos legislativos son normas que modifican la Constitución Política y deben pasar por 8 debates en lugar de los 4 habituales. Las leyes estatutarias son las que legislan sobre materias como los deberes, derechos y garantías fundamentales de la ciudadanía, la administración de la justicia, el régimen de partidos políticos y los estados de excepción, entre otras, y requieren para su aprobación de la mayoría absoluta de los miembros totales.

2) De las 332 leyes aprobadas, 241 (72%) fueron presentadas por legisladores de los distintos bloques y 82, por el Poder Ejecutivo (24%). Las restantes fueron de iniciativa mixta y/o presentadas por otras entidades.

Glosario. En Colombia tienen derecho de iniciativa legislativa las legisladoras y los legisladores, el Poder Ejecutivo, y la ciudadanía. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, también pueden hacerlo en materias relacionadas con sus funciones (artículos 156 y 282 de la Constitución Política).



Fuente: Mapa Político Institucional de América Latina (MPIAL) de Directorio Legislativo, en base a datos oficiales del Congreso de Colombia.

Leyes aprobadas

3) La tasa de aprobación sobre el total de proyectos presentados fue del orden del 11%.

El porcentaje surge de dividir el total de iniciativas presentadas por el total de iniciativas aprobadas en el período bajo estudio. Para ponerlo en perspectiva comparada, en México la tasa de aprobación fue del 4,7% en lo que va del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

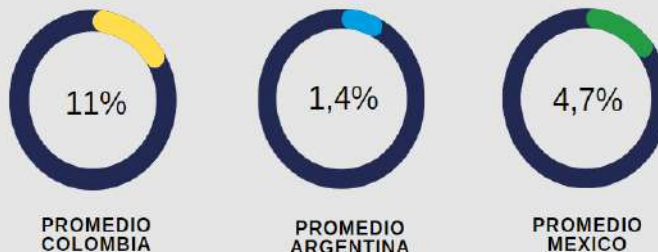
A lo largo del período ingresaron aproximadamente 2.980 proyectos, de los cuales algo más de 2.800 fueron presentados por legisladores de los distintos bloques (93%). El Poder Ejecutivo presentó unas 140, a las que se suman otras 30 que este firmó conjuntamente con legisladores y/o otros actores con iniciativa legislativa.

4) La tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo fue del orden del 45%.

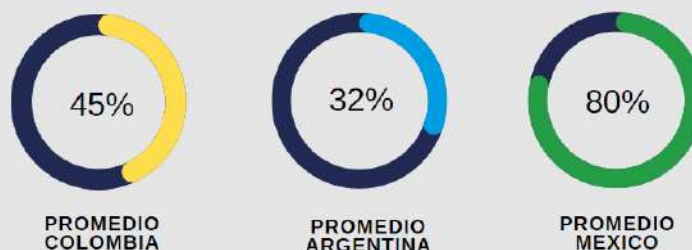
En todo el período el Congreso aprobó 82 de los más de 170 proyectos presentados por el gobierno, ya sea solo o conjuntamente con legisladores u otras entidades. De los proyectos aprobados, 80 fueron leyes ordinarias, incluyendo 27 tratados internacionales que se presentaban para ratificación. Se aprobaron, además, un acto legislativo (o reforma parcial del artículo 150 de la Constitución) sobre los delitos de secuestro y tráfico de drogas, y una ley estatutaria que reglamenta la cadena perpetua.

Una mirada comparativa

Tasa de aprobación legislativa*



Tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo*



*Nota: Los datos de Argentina corresponden al período Marzo 2019 a Noviembre 2022 (gobierno de Alberto Fernández). Los datos de México corresponden al período Septiembre 2018 a Agosto 2022 (gobierno de Andrés Manuel López Obrador).

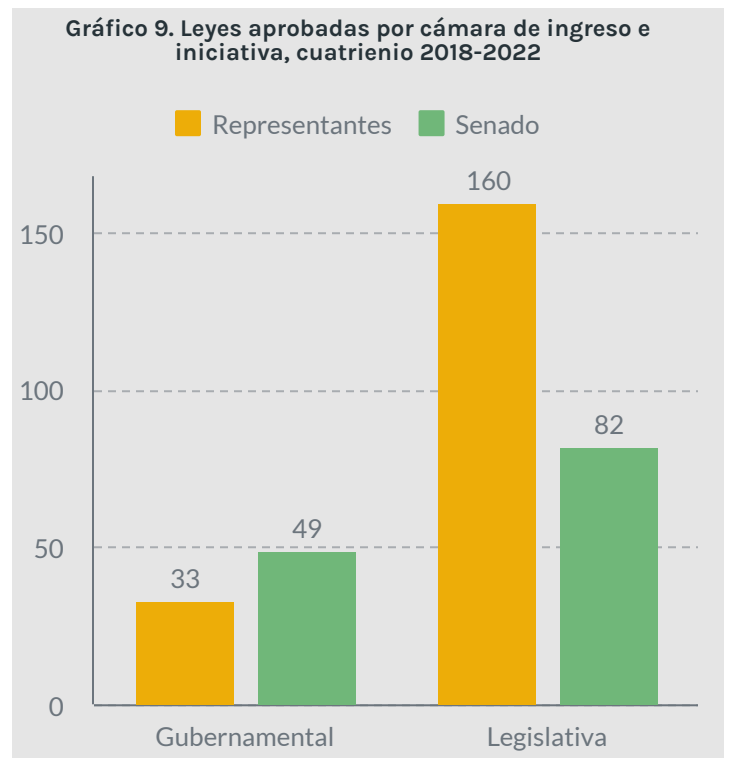
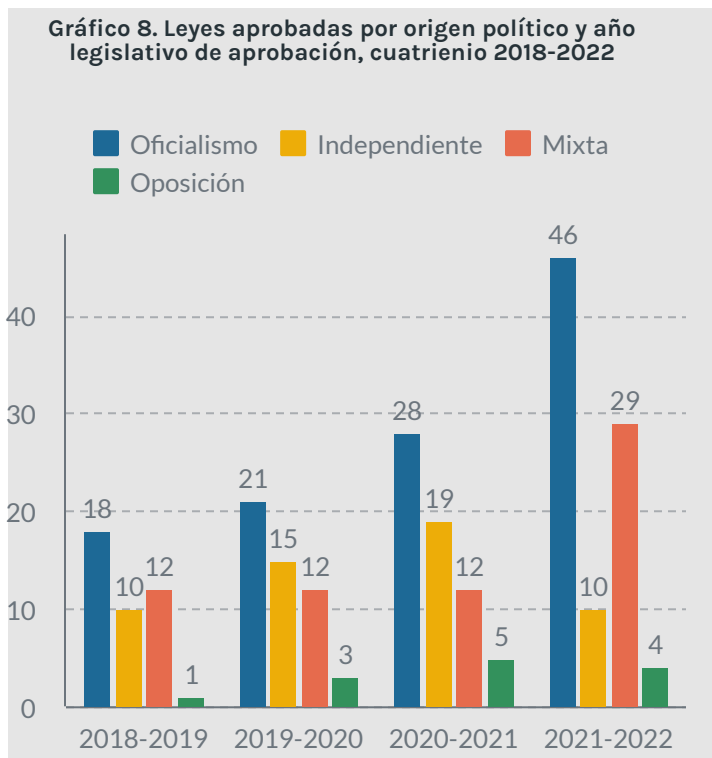
Leyes aprobadas

5) Cuando se analizan las leyes de iniciativa legislativa, se observa que en todos los años predominaron las iniciativas promovidas por el oficialismo o bloques afines, y que estas además crecieron de un año a otro. Sin embargo, los balances cambian en el último año legislativo con un crecimiento exponencial de los proyectos de origen mixto, es decir, aquellos que fueron firmados o respaldados por legisladores de distintos espacios políticos. Los bloques declarados opositores solo lograron aprobar 13 proyectos propios, aunque co-firmaron otros con legisladores de distintos espacios políticos.

Las categorías que se utilizan aquí para definir la posición de cada bloque corresponden a la declaración política del partido en el marco del Estatuto Político de la Oposición (ver más en "Datos básicos").

6) El 59% de las leyes aprobadas ingresaron por la Cámara de Representantes y el 41% por el Senado. Los porcentajes cambian cuando se analizan puntualmente los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo: el 59% de las leyes surgidas del Poder Ejecutivo, ingresaron por el Senado, esto incluye a los 27 tratados internacionales presentados para ratificación. En cambio, si se analizan las iniciativas presentadas por los legisladores y legisladoras, el 66% ingresaron por la Cámara de Representantes. Más adelante, se analizarán las leyes por tema legislado.

Glosario. Todos los proyectos de ley relativos a los tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieren a relaciones internacionales, en el Senado (artículo 154 de la Constitución Política).



Leyes aprobadas

7) En el período analizado, aproximadamente 2 de cada 3 proyectos aprobados pasaron por la instancia de "conciliación", paso obligatorio cuando hay discrepancias entre las Cámaras. En el caso de los proyectos presentados por el Ejecutivo, la relación es de 1 de cada 2.

Glosario. Para convertirse en ley, un proyecto debe haber sido aprobado por las dos cámaras, primero en la de origen y luego en la revisora. Cuando hay discrepancias entre las cámaras respecto de un proyecto de ley, ambas deben integrar "comisiones de conciliación" conformadas por igual número de senadores y representantes, quienes en conjunto deben procurar la conciliación de los textos. De no ser posible, se define por mayoría (artículo 161 de la Constitución Política).

La productividad legislativa a lo largo del año

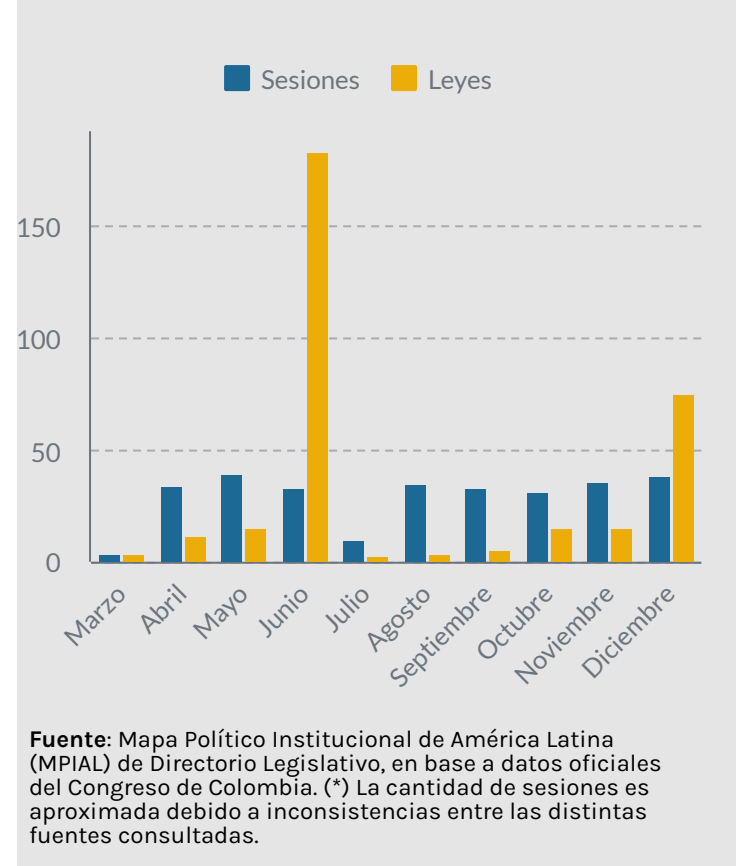
Glosario. El año legislativo en Colombia se divide en dos períodos ordinarios que constituyen una sola legislatura. El primer período de sesiones comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; el segundo, se extiende entre el 16 de marzo y el 20 de junio. Fuera de estos períodos, el Congreso puede reunirse en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno, y solo para tratar los temas que este someta a su consideración. Esta condición no alcanza a la función de control político. Las comisiones permanentes también pueden sesionar fuera de los períodos ordinarios, si así lo disponen las Cámaras.

Aunque las Cámaras suelen sesionar a lo largo de todo el año, con excepción de los meses de receso, la aprobación de leyes suele intensificarse hacia el final de cada período y de cada año legislativo, es decir, en los meses de diciembre y junio.

La productividad tampoco fue pareja a lo largo del cuatrienio, el cual podría, a fines analíticos, separarse en dos tramos de dos años cada uno.

Algunos hitos del primer tramo fueron la realización a finales de agosto de 2018 de la primera consulta popular en la historia del país sobre la legislación para el combate de la corrupción, las manifestaciones o Paro Nacional que se extendió entre noviembre de 2019 y febrero de 2020, el inicio de la pandemia de COVID-19 y del aislamiento preventivo obligatorio que se extendió desde finales de marzo a finales de agosto. En estos dos primeros años legislativos, se aprobaron algo más de 60 leyes por año.

Gráfico 10. Cantidad de leyes y sesiones por mes, cuatrienio 2018-2022*



El segundo segmento estuvo marcado por las protestas iniciadas a finales de abril de 2021 y el largo camino a la aprobación de la reforma tributaria; luego, por las elecciones legislativas de mediados de marzo y las dos vueltas presidenciales de mayo y junio. Pese a todo, en estos dos años la productividad en términos de cantidad de leyes aprobadas aumenta notablemente respecto de los anteriores.

Adaptación del trabajo legislativo en el contexto de la pandemia de COVID-19

El funcionamiento del Congreso está regulado por una [ley orgánica](#) de 1992, de modo tal que solo puede ser modificado por otra ley. El 6 de abril de 2020, la Cámara de Representantes emitió una resolución que avalaba las sesiones virtuales plenarias y de comisión durante la emergencia sanitaria.

No ocurrió lo mismo en el Senado que, sin embargo, avanzó en el tratamiento legislativo de un [proyecto de ley orgánica](#) para reglamentar la implementación de la asistencia y votación virtual en casos de fuerza mayor por emergencia sanitaria, ambiental u otras circunstancias. La iniciativa fue, pese al contexto en el que se producía, archivada en noviembre de 2020, luego de que las cámaras fracasaran en conciliar una serie de cambios al texto.

Mientras ocurrían estos debates en el ámbito legislativo, tuvo lugar una intensa discusión jurídica en torno a la facultad del presidente para posibilitar la realización de reuniones no presenciales fuera de la rama ejecutiva. Esto se produjo a raíz de la publicación de un [decreto presidencial](#) de finales de marzo de 2020 que habilitaba a los órganos colegiados de todas las ramas del poder público a celebrar sesiones virtuales. El debate fue llevado a la Corte Constitucional y finalmente dirimido por un fallo que confirmaba la inconstitucionalidad del decreto, garantizando así la autonomía del Congreso para establecer su forma de funcionamiento. Sin perjuicio de eso, avaló la validez de las sesiones realizadas en forma virtual hasta ese momento, y de las decisiones tomadas bajo ese formato.



Los temas que ocuparon la discusión parlamentaria

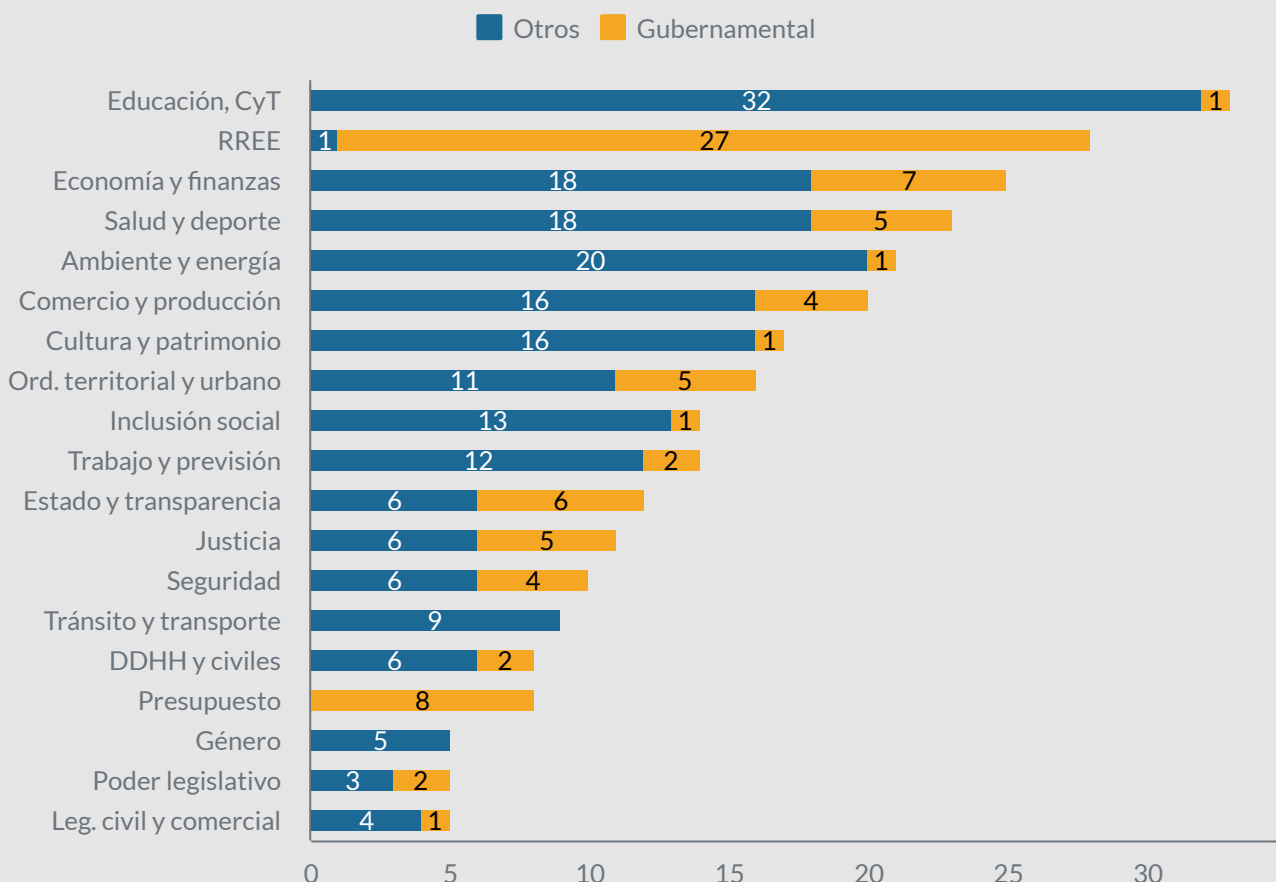
El Gráfico 11 muestra cómo se distribuyen las leyes aprobadas en el período 2018-2022, de acuerdo a la materia o tema principal.

Si se hace foco en las leyes surgidas de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, se destacan los tratados internacionales firmados por el estado de Colombia que el gobierno somete al Congreso para su ratificación. Siguen aquellos relacionados con el presupuesto público, economía y finanzas.

La cantidad de leyes no es, sin embargo, un indicador suficiente para evaluar la importancia de cada una de estas agendas, tanto las promovidas por iniciativa legislativa como las impulsadas por el gobierno.

Solo para mencionar algunos ejemplos, durante este período el Congreso aprobó tres reformas tributarias (leyes [1943](#), [2010](#) y [2155](#)), distintas leyes vinculadas a la lucha contra la corrupción, la sanción por delitos contra la administración pública y la promoción de la transparencia ([2195](#), [2014](#), [2013](#), [2003](#)), un régimen de promoción del emprendimiento ([2069](#)), la declaración de internet como servicio público esencial ([2108](#)), la regulación del trabajo remoto ([2121](#)), la reducción de la jornada laboral a 42 horas semanales([2101](#)), la ampliación de la licencia por paternidad y la creación de una licencia parental compartida ([2114](#)), y medidas para la prevención de la violencia contra mujeres, niños y niñas y adolescentes y la protección de las víctimas ([1959](#), [2137](#), [2172](#), [2215](#)).

Gráfico 11. Leyes aprobadas por tema principal e iniciativa (gubernamental u otros), cuatrienio 2018-2022



Fuente: Mapa Político Institucional de América Latina (MPIAL) de Directorio Legislativo, en base a datos oficiales del Congreso de Colombia.

Duración del trámite legislativo o cuánto tarda una ley en ser aprobada

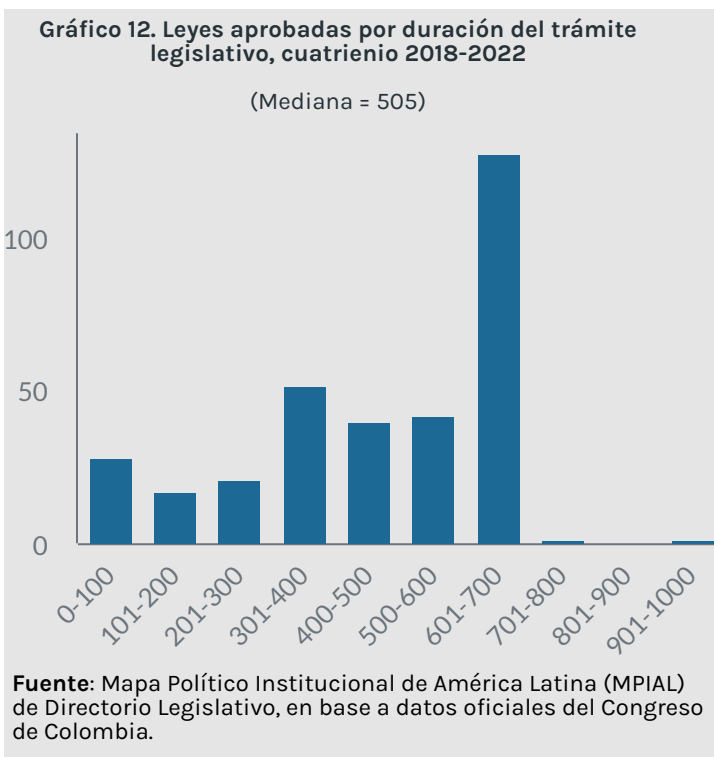
De las 332 leyes aprobadas, un 20% demoró hasta 300 días en completar el trámite legislativo, 40% entre 300 y 600 días, y 40%, 600 días o más. La duración del trámite legislativo se mide como el número de días que transcurre entre el ingreso del proyecto de ley y su aprobación definitiva en el recinto, sin contar las votaciones posteriores a una objeción del Ejecutivo o sentencia de la Corte Constitucional. Dado el nivel de dispersión de los datos, para el análisis posterior se utilizó la mediana, y no la media, como medida de tendencia central.

Son varios los factores que pueden incidir en la duración del trámite legislativo. Por ejemplo, qué actor o espacio político impulsa el proyecto, por qué cámara ingresa, si la cámara revisora realizó modificaciones al texto, si se aceleró por un pedido de

tratamiento urgente, qué tema regula, el tipo de norma, entre otros. En Colombia, puntualmente, los datos sugieren que son tres los factores endógenos al proceso legislativo que más inciden en la duración, más allá de la dimensión política y de coyuntura que merecería un análisis más puntual.

1) La duración se reduce significativamente cuando se trata de iniciativas gubernamentales (o impulsadas por el Poder Ejecutivo) en comparación con proyectos presentados por un diputado o una senadora, independientemente del espacio político al que pertenezca: 307 días vs. 587. Este comportamiento de los proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo no es excepcional, sino que también se ha verificado en otros países de la región.

2) En la misma línea, el trámite legislativo se reduce significativamente cuando va acompañado de una solicitud de trámite de urgencia del presidente de la República, lo que supone que la Cámara que lo esté tratando debe decidir sobre este en el plazo de un mes, o bien, que las comisiones permanentes de ambas Cámaras deben deliberar conjuntamente para darle primer debate. La aprobación de iniciativas de origen gubernamental con mensaje de urgencia demoraron aproximadamente 80 días (vs. 307). En el período bajo análisis, al menos 30 de las 82 leyes presentadas por el Poder Ejecutivo fueron acompañadas con un mensaje de urgencia.



Duración del trámite legislativo o cuánto tarda una ley en ser aprobada

3) El trámite legislativo tiende a extenderse en aproximadamente 80 días, cuando el proyecto pasa a instancia de conciliación, es decir, cuando hay discrepancias entre la cámara de origen y la revisora que deben ser resueltas en el marco de una comisión bicameral y votadas en los dos recintos camerales. Este dato cobra relevancia dado que, como se mostró previamente, esto ocurre en 2 de cada 3 leyes sancionadas.

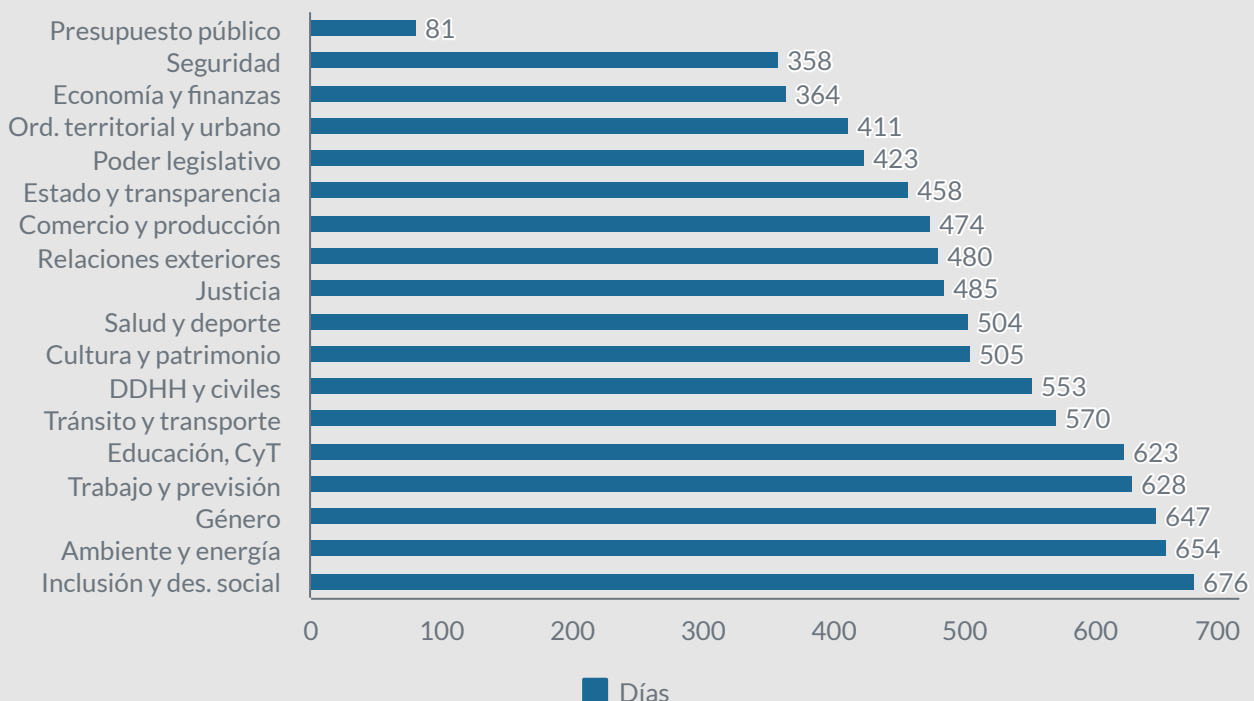
Además de estos puntos, la duración también varía de acuerdo al tema o agenda sobre la cual se esté legislando. Es más breve cuando se trata de proyectos sobre presupuesto público (81 días), seguridad (358) o economía (364), entre otros. Los trámites más extensos corresponden a temas vinculados con la agenda de inclusión y

desarrollo social (676), ambiente y energía (654), género (647), entre otros.

Resulta interesante mencionar que, a diferencia de otros países, la duración general no varía significativamente de acuerdo al origen político del proyecto, es decir si fue presentado por una diputada o senador del oficialismo en comparación con aquellos presentados por legisladores/as de bloques independientes o de la oposición, o de origen político mixto.

Por ejemplo, en México durante el período 2018-2022, la duración del trámite legislativo de un proyecto presentado por un/a legislador/a del oficialismo era de 360 días en promedio, mientras que aquellos impulsados por legisladores/as de la oposición era de 815 días.

Gráfico 13. Leyes aprobadas por tema principal e iniciativa (gubernamental u otros), cuatrienio 2018-2022



El ejercicio del poder de veto en Colombia

Un proyecto de ley aprobado por el Congreso, puede ser objetado total o parcialmente por el Poder Ejecutivo por inconstitucionalidad (cuando, en su opinión, hay una contradicción entre la norma aprobada y la Constitución Política) o por inconveniencia (es decir, por razones de orden económico, social y político). En ambos casos, el proyecto es devuelto a la Cámara de origen para que sea debatido nuevamente en el pleno. Ante una objeción por inconveniencia el Congreso puede insistir en el texto original con los votos de la mitad más uno de los miembros de cada Cámara. Si se trata de una objeción por inconstitucionalidad y las Cámaras insisten, el proyecto debe pasar a la Corte Constitucional (CC).

En palabras de la CC, las objeciones por inconveniencia funcionan como una suerte de “control político legítimo que ejerce el Presidente respecto del Legislador, distinguibles de las objeciones por inconstitucionalidad que tienen como fundamento el desconocimiento de la Constitución” ([Sentencia C-634/15](#)).

En el período analizado, la presidencia objetó 11 proyectos, de los cuales 7 llegaron a convertirse en ley ya sea porque el Congreso aceptó las modificaciones y modificó el texto o porque insistió en el texto original. Hubo una objeción total por inconstitucionalidad e inconveniencia, una objeción total por inconveniencia, cinco objeciones parciales por inconstitucionalidad y cuatro objeciones parciales por inconveniencia.

De estos vetos, hubo uno que generó un intenso debate jurídico y político: **la objeción parcial por inconveniencia de seis artículos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (Ley 1957)** de 2017, que regula el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, creado por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP. La JEP tiene la función de administrar justicia transicional e investigar delitos cometidos en el marco del conflicto armado antes del 1° de diciembre de 2016. Por tratarse de una ley estatutaria, ya había pasado por el control de la Corte Constitucional.

Comparación con los períodos legislativos previos

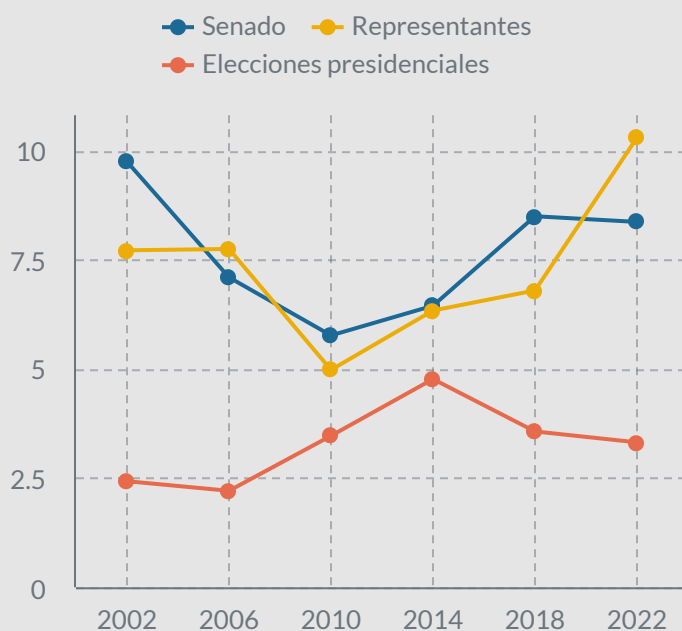
1) Fragmentación legislativa

En los últimos años, la fragmentación legislativa (medida en número efectivo de partidos) ha venido en aumento, aún cuando en la actualidad la cantidad de bancadas es significativamente menor a la registrada a finales de los años 1990 y principios de los 2000. Pasó de unas 40 a principios del siglo a unas 14 a partir de las elecciones de 2016. ¿Qué significa entonces en términos prácticos? Que hay menos bancadas pero mayor dispersión en la distribución de las bancas. Una situación como esta podría impactar en la capacidad para negociar leyes y construir mayorías, pero ¿fue así en Colombia? Lo analizamos en la próxima sección.

2) Leyes aprobadas

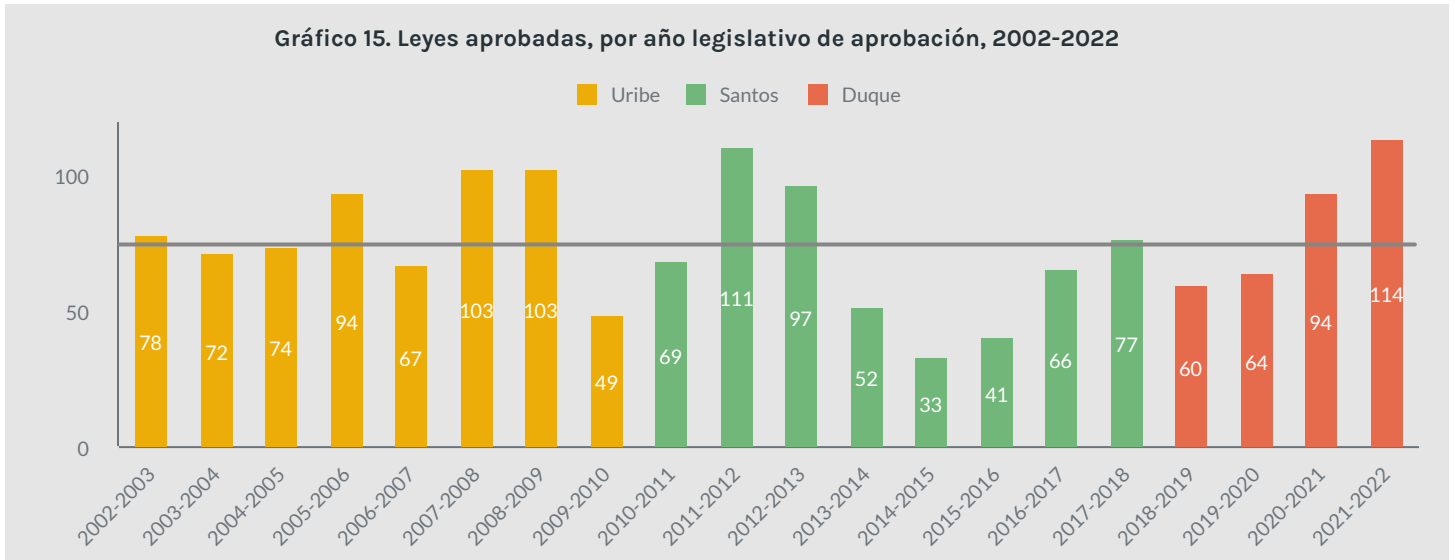
La cantidad de leyes aprobadas no permite suponer, en la práctica, una relación directa entre fragmentación legislativa y productividad medida en cantidad de leyes aprobadas por año, aunque sí es posible observar que el cuatrienio con menor productividad (el correspondiente al segundo gobierno de Juan Manuel Santos) coincide con un crecimiento de la fragmentación en las elecciones presidenciales. La campaña electoral de 2014 cristaliza el distanciamiento entre Santos y el ex presidente Álvaro Uribe y abre un período en que los debates legislativos estuvieron atravesados por la firma de los Acuerdos de Paz de 2016. En este período se aprobaron, efecto, cinco reformas constitucionales parciales y dos leyes estatutarias, además de otras leyes ordinarias, en relación con la implementación de los Acuerdos y el Plebiscito. También data de estos años la aprobación de la llamada “[reforma de equilibrio de poderes](#)” de 2015 que alcanzó a 22 artículos de la Constitución, por la cual se eliminó la reelección presidencial que había sido incorporada apenas en 2004, se crearon nuevas curules para las circunscripciones especiales y se modificó el criterio de asignación por circunscripción territorial, y la del Estatuto Político de la Oposición

Gráfico 14. Fragmentación legislativa y en las elecciones presidenciales, 2002-2022



Fuente: Mapa Político Institucional de América Latina (MPIAL) de Directorio Legislativo, en base a datos electorales.

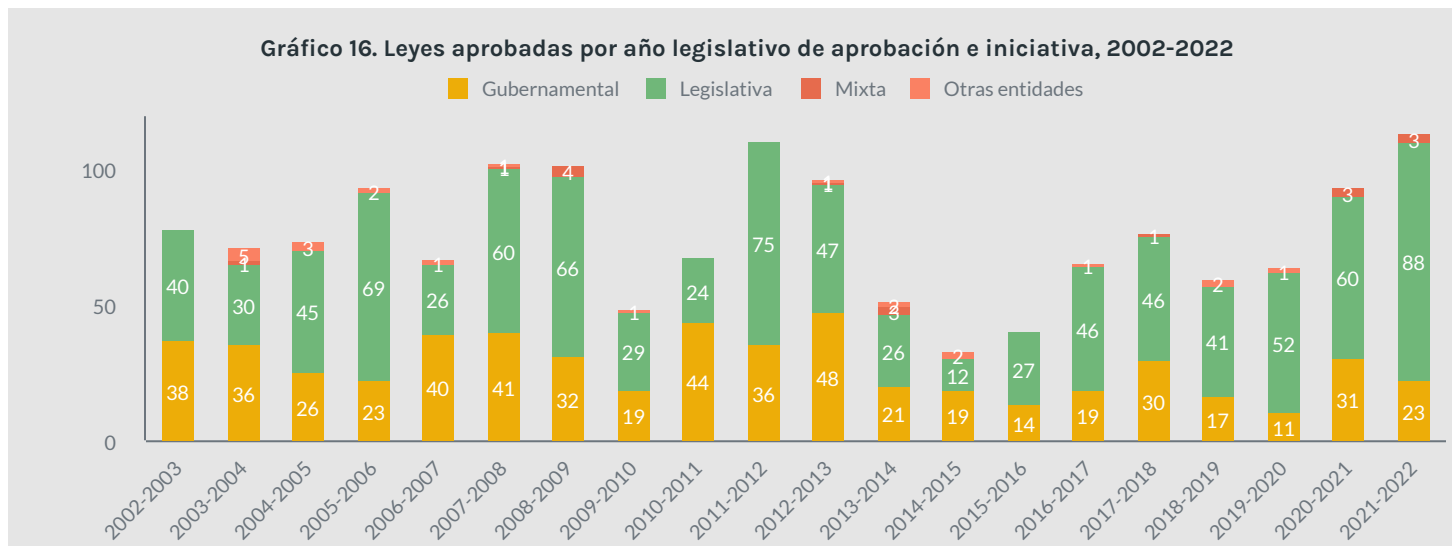
Comparación con los períodos legislativos previos



3) Iniciativa legislativa del poder ejecutivo

El porcentaje de leyes de iniciativa gubernamental sobre el total de normas aprobadas por cuatrienio fue notablemente más baja durante el mandato de Iván Duque que en los anteriores: 24% contra 38% en la primera presidencia de Uribe, 41% en la segunda, 45% en el primer mandato

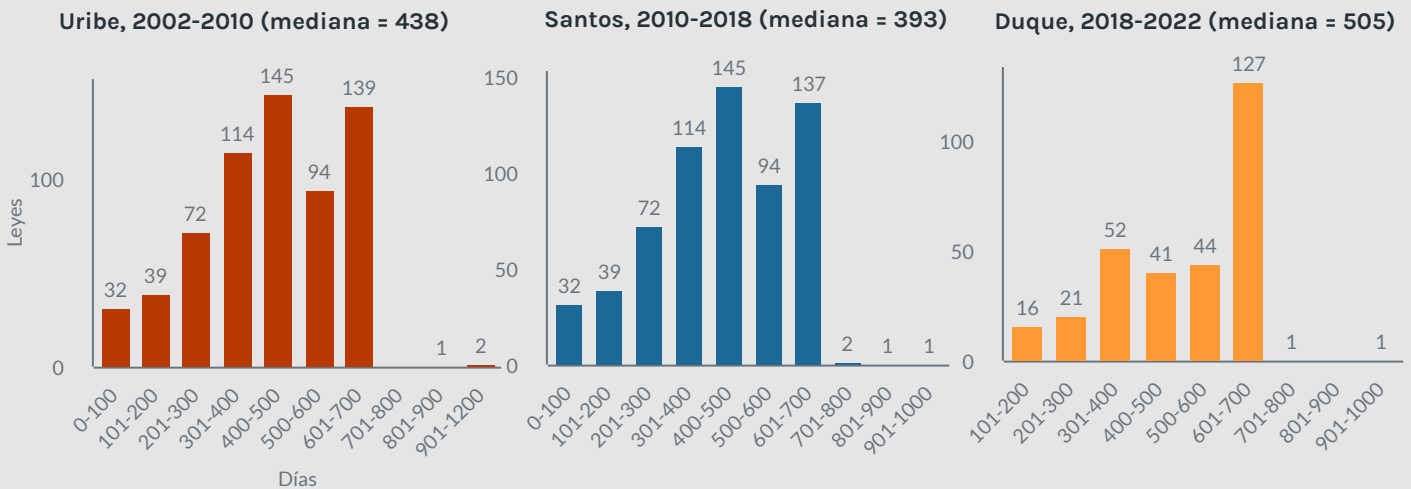
de Santos y 37% en el segundo. No deja de ser sugerente que el período con mayor incidencia gubernamental (2014-2018) es también aquel con menor productividad legislativa y mayor fragmentación electoral. En todos los períodos, el porcentaje de proyectos de origen gubernamental tiende a ser mayor en los primeros años.



Fuente: Mapa Político Institucional de América Latina (MPIAL) de Directorio Legislativo, en base a datos oficiales del Congreso de Colombia.

Comparación con los períodos legislativos previos

Gráfico 17. Leyes aprobadas por duración del trámite legislativo, 2002-2022

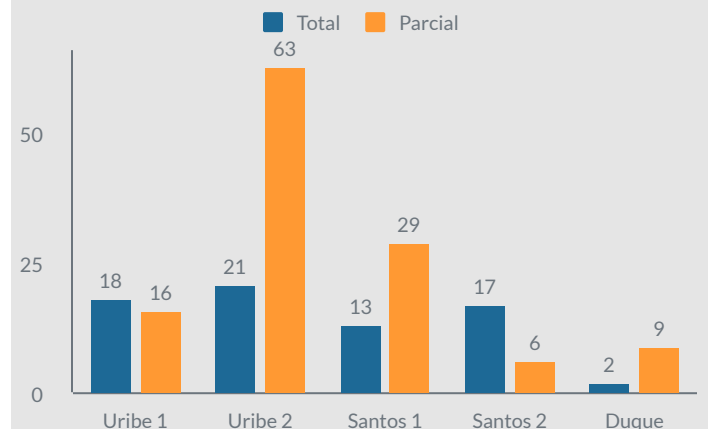


Fuente: Mapa Político Institucional de América Latina (MPIAL) de Directorio Legislativo, en base a datos oficiales del Congreso de Colombia.

4) Duración del trámite legislativo

La duración del trámite legislativo medido en días desde la entrada del expediente a la de aprobación definitiva se extendió en el cuatrienio 2018-2022 respecto de los períodos previos. Los histogramas que se muestran arriba que en los dos cuatrienios que van de 2002 a 2010 (gobiernos del Álvaro Uribe), la mitad de las leyes se aprobó en 438 días corridos o menos. En los 8 años posteriores (2010-2018), correspondientes a los mandatos consecutivos de Juan Manuel Santos, la duración del trámite legislativo se redujo. La mitad de las leyes fueron aprobadas en 393 días o menos. Sin embargo, volvió a subir durante el gobierno de Iván Duque.

Gráfico 18. Vetos presidenciales, 2002-2022



Fuente: Mapa Político Institucional de América Latina (MPIAL) de Directorio Legislativo, en base a datos oficiales del Congreso de Colombia.

5) Ejercicio del poder de veto

Iván Duque fue el presidente que menor cantidad de leyes y proyectos observó, ya sea total o parcialmente por inconstitucionalidad o inconveniencia.

Apéndice: balance legislativo parcial año legislativo 2022-2023

Composición de las Cámaras

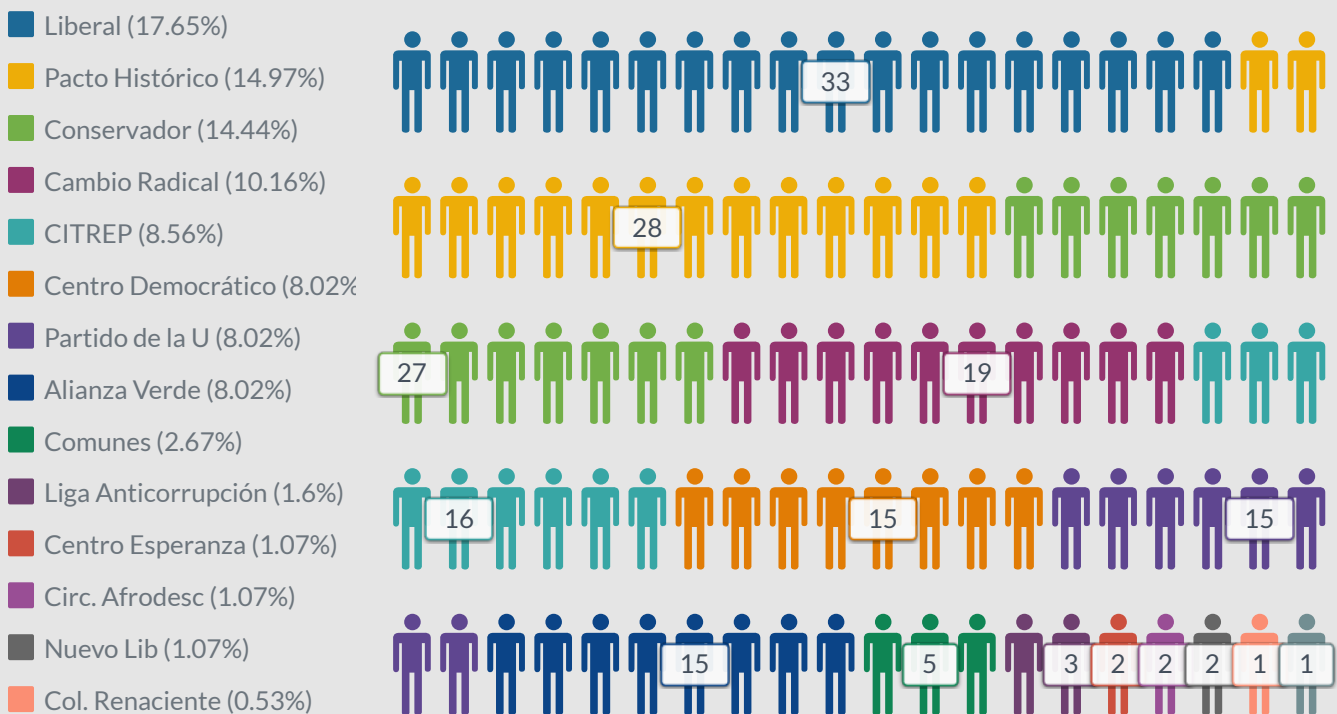
A partir de las elecciones de 2022, la Cámara de Representantes pasó de tener 172 a 188 bancas, por la incorporación de las 16 curules reservadas para las circunscripciones transitorias especiales de paz, válidas para los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030.

Las bancas se repartieron entre el Partido Liberal (33), Pacto Histórico (28), Partido Conservador (27), Cambio Radical (19), Curules de la Paz (16), Centro Democrático (15), el Partido de la U (15), Alianza Verde y Centro Esperanza (17); Comunes (5), y la Liga de

Gobernantes Anticorrupción (3), mientras que las restantes se distribuyeron en bloques de menor tamaño.

Las bancas del Senado se dividieron entre Pacto Histórico y aliados (18), Partido Conservador (15), Partido Liberal (13), Centro Democrático (13), Alianza Verde (12), Cambio Radical (11), Partido de la U (10), Comunes (5), MIRA (3), MAIS (3), ASI (2), AICO (1) y fuera de bloque (1).

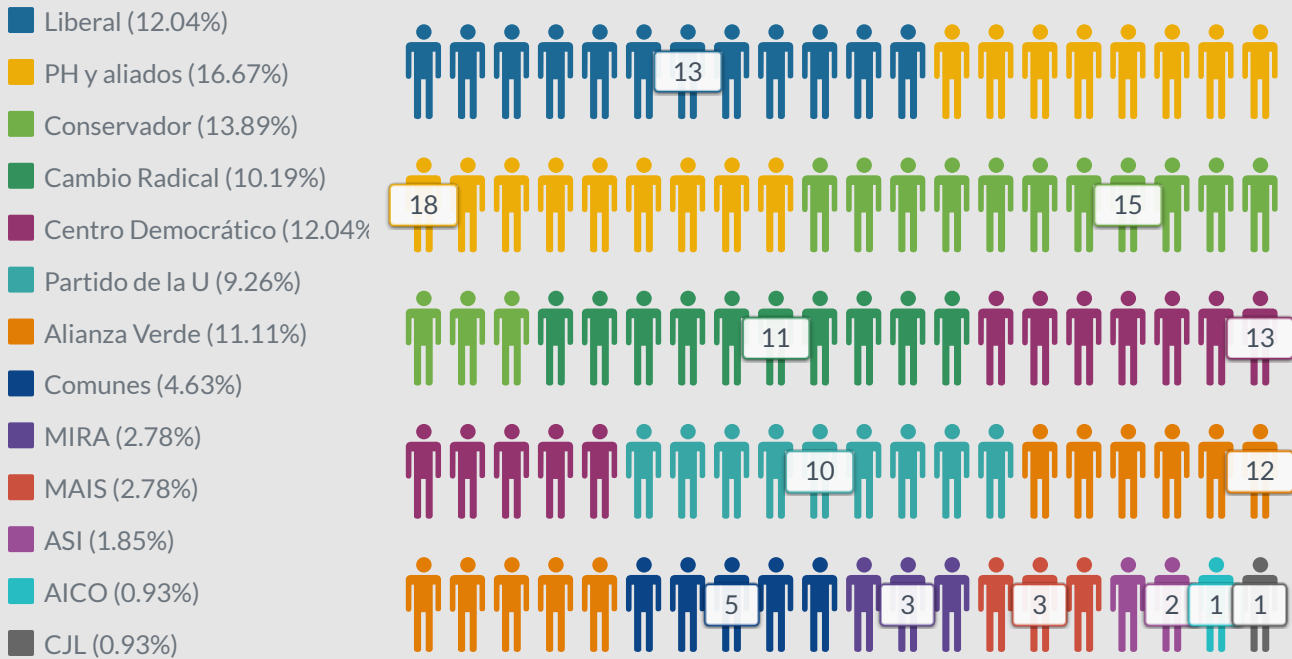
Gráfico 19. Cámara de Representantes de Colombia, distribución de las bancas por bloque, cuatrienio 2022-2024



Nota. La curul de la circunscripción especial raizal no se ocupó por falta de reglamentación.
Fuente: Cámara de Representantes de Colombia.

Apéndice: balance legislativo parcial año legislativo 2022-2023

Gráfico 20. Cámara del Senado de Colombia, distribución de las bancas por bloque, cuatrienio 2022-2026

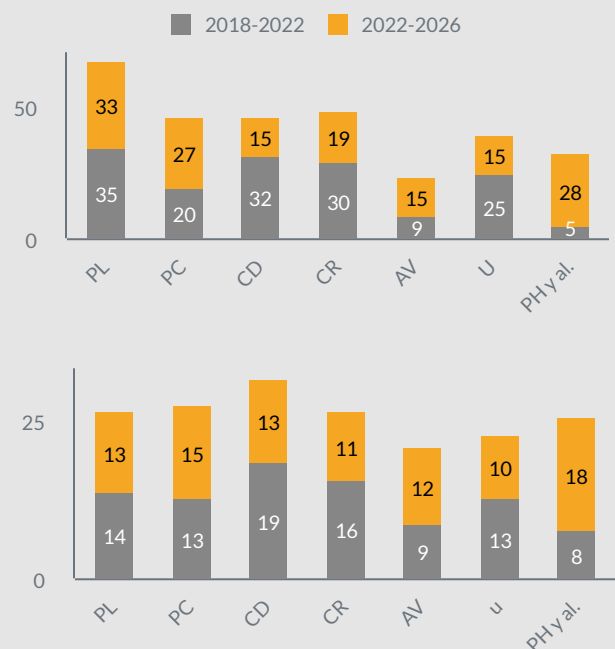


Nota. La curul reservada por Estatuto Político de la Oposición quedó vacante por renuncia de su titular.
Fuente: Senado de Colombia.

Cambios en la representación de los principales bloques

Los dos gráficos siguientes muestran la evolución en la presencia legislativa de los principales bloques respecto de la elección anterior. Más allá del notable crecimiento de la fuerza que acompañó la candidatura del actual presidente, los datos confirman también que los dos partidos más tradicionales, el Conservador y el Liberal, han logrado mantener una considerable representación legislativa pese a que en general sus resultados en las presidenciales fueron magros. En las elecciones de 2022, ambos partidos lograron incluso aumentar su representación.

Gráfico 21. Evolución del número de bancas de los principales bloques entre elecciones, por Cámara (Representantes, arriba; Senado, abajo)



Apéndice: balance legislativo parcial año legislativo 2022-2023

Distribución de cargos de poder

Las presidencias de las respectivas cámaras quedaron en manos del Pacto Histórico para el año legislativo 2022-2023, Roy Barreras en el Senado y David Racero en Representantes, lo que es una novedad respecto de períodos anteriores. La conducción del Senado no estaba en disputa pero sí la de Representantes, a la que también apuntaban el Partido Liberal, el Conservador y la Alianza Verde.

Pacto Histórico también se aseguró la presidencia de tres comisiones permanentes del Senado (la Segunda de Relaciones Internacionales, la Tercera de Hacienda y Crédito Público y la Cuarta de Presupuesto) y una en Representantes (la Séptima de Salud, Seguridad Social y Familia), además de las vicepresidencias de las comisiones Quinta y Sexta del Senado (Agro, Mar y Ambiente y Transporte y Comunicaciones) y la Primera de Representantes (Asuntos Constitucionales).

Alineamientos políticos de las bancadas

En un contexto de fragmentación y alta polarización, la vocación de diálogo se tornó central - aunque no necesariamente suficiente - para la viabilidad de la agenda del gobierno. Uno de los logros de Petro desde su elección fue que expresiones tan heterogéneas como el partido Liberal, el como el partido Liberal, el Conservador, el de la U, la Alianza Verde, Comunes, las curules de la paz y ASI, además de otros espacios minoritarios, se declararan formalmente como “organizaciones de gobierno”. De esta manera

logró alinear a unas 140 de 187 curules en Representantes y unas 75 de 107 en el Senado. Por fuera de este acuerdo quedaron Cambio Radical, que se declaró independiente, y Centro Democrático, principal bancada del arco opositor. Cabe recordar que el Partido Conservador y el Partido de la U también se declararon organización de gobierno durante el mandato de Iván Duque.

Gráfico 22. Distribución de bloques (todas las bancas) según alineamiento, cuatrienio 2022-2026 -Petro

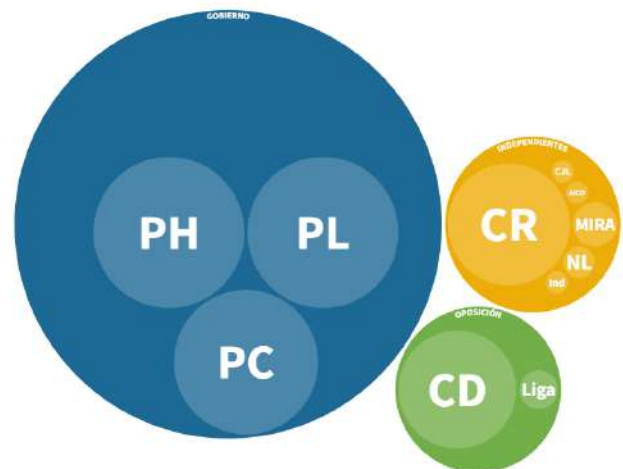
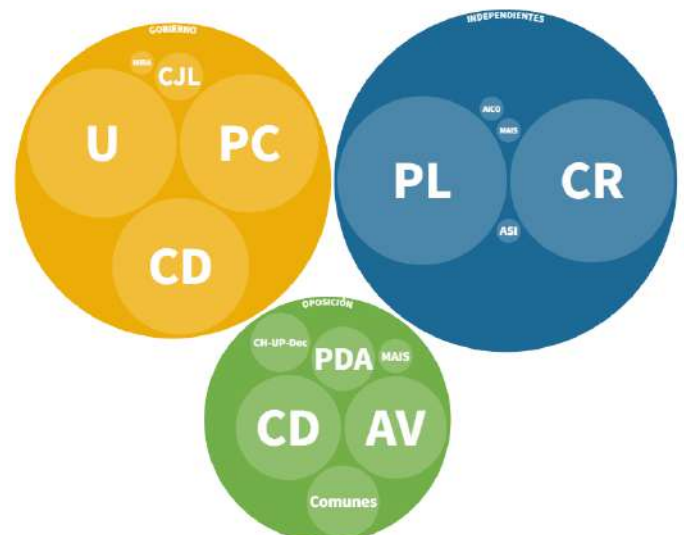


Gráfico 23. Distribución de bloques según alineamiento (todas las bancas), cuatrienio 2018-2022 - Duque



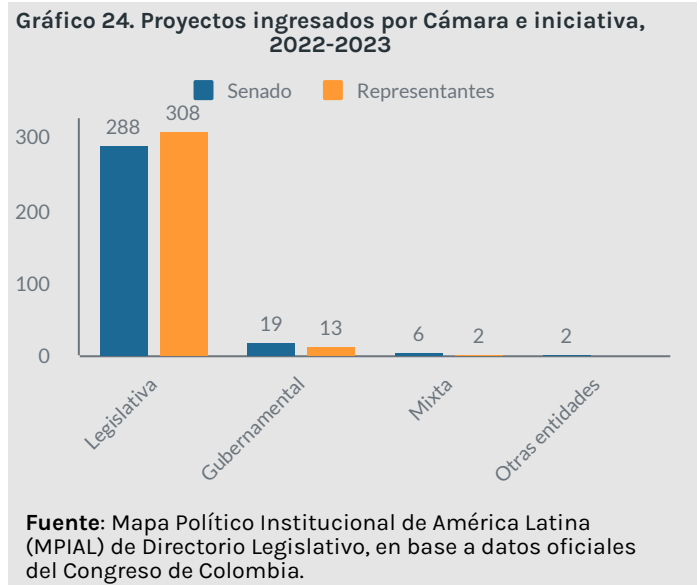
Apéndice: balance legislativo parcial año legislativo 2022-2023

Conservador, el de la U, la Alianza Verde, Comunes, las curules de la paz y ASI, además de otros espacios minoritarios, se declararon formalmente como “organizaciones de gobierno”. De esta manera logró alinear a 140 curules en Representantes y 75 en el Senado. Por fuera de este acuerdo quedaron Cambio Radical, que se declaró independiente, y Centro Democrático, principal bancada del arco opositor. Cabe recordar que el Partido Conservador y el Partido de la U también se declararon organización de gobierno durante el mandato de Iván Duque.

Proyectos de ley ingresados

Entre el período legislativo que se extiende del 20 de julio al 16 de diciembre de 2022, ingresaron al Senado 315 iniciativas, entre proyectos de ley y actos legislativos, ya sea nuevos o con aprobación de la Cámara de Representantes. De estos, 288 fueron presentados por legisladores/as de una o las dos Cámaras, 19 son de iniciativa gubernamental, 2 fueron impulsados por otros actores con derecho de iniciativa legislativa y 6 son de origen mixto.

En el mismo período, ingresaron a la Cámara de Representantes 323 iniciativas, entre proyectos de ley y actos legislativos, ya sea nuevos o con aprobación del Senado. De estos, 308 fueron presentados por legisladores/as de una o las dos Cámaras, 15 son de iniciativa gubernamental y 2 son de origen mixto.



Desde su asunción, el 7 de agosto al 16 de diciembre, el gobierno encabezado por el presidente Gustavo Petro presentó 12 proyectos, en forma autónoma o conjuntamente con otros actores con iniciativa legislativa. Entre estos se encuentran la reforma tributaria, el presupuesto del Sistema de Regalías 2023-2024, la política de Paz de Estado, la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural (reforma constitucional), la creación del Ministerio de la Igualdad y la Equidad y cuatro tratados internacionales para ratificación, entre otros. Al inicio del receso, 4 habían sido aprobados.

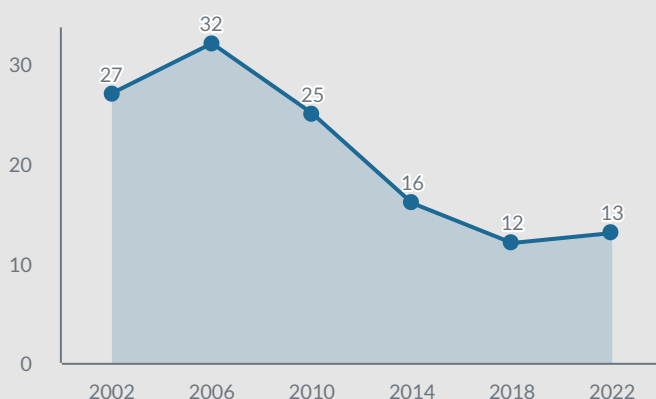
Apéndice: balance legislativo parcial año legislativo 2022-2023

Leyes aprobadas

Entre el 20 de julio y el cierre del primer período legislativo, el pasado 16 de diciembre, **se aprobaron 14 leyes y se promulgaron 9**. De las 14 leyes aprobadas, 4 fueron presentadas por el gobierno de Gustavo Petro.

En septiembre, los presidentes de las dos Cámaras, ambos del Pacto Histórico, habían criticado al gobierno por la lentitud de la agenda legislativa y, en particular, la demora en la presentación de proyectos que fueron pilares de la campaña electoral durante los primeros meses de gobierno. ¿Los presidentes anteriores supieron aprovechar mejor el capital político de los primeros meses de gobierno? El siguiente gráfico muestra la cantidad de leyes aprobadas en el primer período legislativo (20 de julio a 20 de diciembre) de los últimos 6 gobiernos y arroja que la productividad ha, en efecto, descendido desde 2010.

Gráfico 25. Leyes aprobadas en el primer período legislativo de los últimos 6 gobiernos



Fuente: Mapa Político Institucional de América Latina (MPIAL) de Directorio Legislativo, en base a datos oficiales del Congreso de Colombia.

Hitos legislativos del período

1) el proyecto de reforma tributaria. Su debate dominó buena parte del primer período legislativo del cuatrienio y requirió extensas negociaciones con propios y ajenos. El debate puso a prueba la unidad de la coalición oficialista y dejó en claro cuán importante es el apoyo de los partidos tradicionales que jugaron un rol clave en la articulación de las negociaciones con las fuerzas opositoras.

2) el proyecto de "Paz Total" o Paz de Estado. Esta iniciativa contempla un cambio de enfoque hacia el conflicto armado y la construcción de paz, por medio del cual se autoriza al gobierno a negociar en forma individual con las disidencias de la FARC, el ELN y otros grupos paramilitares, y el otorgamiento de beneficios como rebajas en las penas o garantías de no extradición a cambio de la deposición de las armas, un cese definitivo de sus actividades ilegales y la consignación de los activos de su propiedad. También contempla la creación de un fondo para garantizar la inversión social en las zonas más afectadas por el conflicto.

3) la ratificación del Acuerdo de Escazú, la primera gran victoria de la agenda ambiental en Colombia. Esta iniciativa, cuyo trámite parlamentario duró más de dos años, marca un antes y un después en la adopción de garantías para la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales a nivel regional.



Imagen del Poder
Septiembre - Octubre
2022

[LEER EL INFORME](#)



Balance legislativo de México
2018-2022

[LEER EL INFORME](#)



Directorio de Legisladores
de Colombia
2022-2023

[IR AL DIRECTORIO](#)



Directorio Legislativo es una organización apartidaria e independiente que hace 10 años promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación de los sistemas democráticos de América Latina a través de la transparencia, el acceso a la información pública y el diálogo con actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil.



BUENOS AIRES

Av. Entre Ríos 258 3o E
(1079), CABA. Argentina
+ (5411) 5218-4647



WASHINGTON D.C.

1110 Vermont Ave, NW, Suite 500
Washington DC 20005, USA
+1 (786) 828-0675



+ (5411) 5218-4647



+1 (786) 828-0675



info@directoriolegislativo.org



www.directoriolegislativo.com