

# Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • enero 2011 • Volumen N°. 4





**Revista  
Latinoamericana  
de Política  
Comparada**

Volumen 4, Enero 2011

ISSN: 1390 - 4248

[www.politicacomparada.com](http://www.politicacomparada.com)

[info@politicacomparada.com](mailto:info@politicacomparada.com)

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP y la Revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los respectivos autores, no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

**Editor de la Revista**

Sebastián Mantilla Baca, CELAEP (EC)

**Asistente Editorial**

Carolina Contreras

**Consejo de Redacción**

Javier Oliva-Posada, UNAM (MX)

Daniel Zovatto, IDEA (CR)

Simón Pachano, FLACSO (EC)

Andrés Mejía, IDS (UK)

Fernando Tuesta, PUCP (PE)

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca (ES)

**Consejo Editorial Internacional**

Klaus Bodemer, CEISAL / Universidad de Hamburgo (ALE)

John Carey, Dartmouth University (USA)

Josep M. Colomer, CSIC, (ES)

Richard S. Conley, University of Florida – Gainesville (USA)

Olivier Dabène, Sciences Po (FR)

David Held, London School of Economics and Social Sciences (UK)

Scott Mainwaring, Notre Dame University (USA)

Cynthia McClintock, George Washington University (USA)

María Victoria Murillo, Columbia University (USA)

Dieter Nohlen, Universidad de Heidelberg (ALE)

Guillermo O'Donnell, Notre Dame University (USA)

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Pittsburgh (USA)

Adam Przeworski, New York University (USA)

David Recondo, CERI / Sciences Po (FR)

David Scott Palmer, Boston University (USA)

Arturo Valenzuela, Georgetown University (USA)

Laurence Whitehead, Oxford University (UK)

Esta revista es una publicación del Centro Latinoamericano Estudios Políticos, CELAEP



**Centro Latinoamericano  
de Estudios Políticos**

Av. 12 de octubre N24-562 y Cordero  
Edif. World Trade Center, Torre B,  
Mezanine, 05-B

Telefax. (583-2) 256 6985

P.O. BOX 17-07-9651

Quito, ECUADOR

Web: [www.celaep.org](http://www.celaep.org)

e-mail: [revista@celaep.org](mailto:revista@celaep.org)

# Índice

**Editorial** . . . . . 5-7

PARTE 1:  
PERSPECTIVAS TEÓRICAS

**La medición de la democracia: enmarcando un debate necesario** . . . . . 11-21  
Gerardo Munck

PARTE 2:  
ANÁLISIS LEGISLATIVO Y SISTEMAS POLÍTICOS

**El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo** . . . . . 25-48  
Ernesto Calvo  
Iñaki Sagarzazu

**Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador** . . . . . 49-73  
Andrés Mejía Acosta  
John Polga-Hecimovich

**¿Qué tanta política nacional discute un congreso? Una comparación de las agendas de las plenarias y comisiones posterior a la Constitución de 1991** . . . . . 75-98  
Mónica Pachón  
Margarita Ramírez

<b>Accountability horizontal en el legislativo brasileño: mecanismos legales y actividades políticas . . . . .</b>	<b>99-128</b>
Luzia Helena Herrmann de Oliveira	

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS:

<b>Reseña: Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina . . . . .</b>	<b>131-132</b>
María Eugenia Bonilla	

<b>Reseña: Introducción a la investigación comparada . . . . .</b>	<b>133-135</b>
Martha Liliana Gutiérrez	

<b>Reseña: Las élites parlamentarias en Colombia en el contexto de los países vecinos de la región andina 1990 - 2005 . . . . .</b>	<b>136-138</b>
Hugo Guerra	

<b>Reseña: Discutir a Alfonsín Carolina Contreras . . . . .</b>	<b>139</b>
---	------------

# ¿Qué tanta política nacional discute un congreso? Una comparación de las agendas de las plenarias y comisiones posterior a la Constitución de 1991

Mónica Pachón  
Margarita Ramírez

## Resumen:

El objetivo de este trabajo es el de comparar el comportamiento de las comisiones constitucionales con el comportamiento promedio de la plenaria, analizando los órdenes del día de cada una de estas en Cámara y Senado para el período de 1998-2005. El artículo se divide en tres secciones. La primera sección es una introducción al caso colombiano; la segunda sección resume las investigaciones realizadas acerca de las comisiones colombianas y establece la metodología utilizada para el análisis de los órdenes del día de comisiones y plenarias; y la tercera sección concluye presentando los resultados.

**Palabras claves:** regímenes presidenciales, proceso legislativo, plenarias, comisiones constitucionales, agenda, órdenes del día.

## Abstract:

The aim of this study is to compare the behavior of constitutional commissions with the average behavior of the plenary, analyzing the order of the day of each one of these in the Chamber and the Senate for the period 1998-2005. The article is divided into three sections. The first section is an introduction to the Colombian case, the second section summarizes the research about the Colombian committees and establishes the methodology used for the analysis of the order of the day of committees and plenary, and the third section concludes by presenting the results.

**Keywords:** *presidential system, legislative process, plenary, constitutional committees, agenda, rules of procedure, order of the day.*



## Introducción

En octubre de 2008, el congreso colombiano comenzó a discutir uno de los proyectos de mayor controversia durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El acto legislativo 242/08 de Senado buscaba convocar un referendo para someter a consideración de los ciudadanos un proyecto de reforma constitucional sobre la reelección presidencial, el cual permitiría al entonces presidente presentarse en la contienda electoral por una tercera vez. Desde la Constitución de 1991, se había prohibido la reelección inmediata, lo cual ya había cambiado en el 2004, y ahora se buscaba la posibilidad de que el primer mandatario pudiera ser elegido para un tercer período consecutivo.

El acto legislativo fue aprobado luego de ocho debates en las plenarias y en la comisión primera de Cámara y Senado. Sin embargo, mientras la comisión primera discutía un tema tan trascendental de nivel nacional, la comisión cuarta —encargada de los temas de economía e industria nacional— daba primer debate en la Cámara de Representantes a un proyecto de ley que buscaba rendirle un homenaje al municipio de Tello, del departamento del Huila, con motivo de los 200 años de su fundación. Es decir, que a pesar de ser las dos comisiones encargadas de discutir proyectos nacionales, una definía la suerte del régimen político colombiano, mientras la otra se dedicaba a discutir el homenaje al municipio de Tello — el cual representa el 0,0316% de la población nacional—.

¿Cuál de estas situaciones es la que más se parece a la labor de la plenaria y del congreso en general? ¿Cómo comparamos las labores de las comisiones y las plenarias en el contexto colombiano? Una de las discusiones más importantes en la literatura académica sobre el congreso norteamericano es el debate sobre la razón de ser de las comisiones al interior del congreso y la naturaleza de su poder.<sup>1</sup> ¿Permiten las comisiones a los congresistas concretar recursos específicos para su circunscripción? En un artículo clásico, Shepsle y Weingast (1987) sugieren que los legisladores buscan comisiones que sean compatibles con los intereses de sus votantes, lo cual les permite extraer recursos y administrar eficientemente su capital político —independientemente del partido—. Parecería que en este caso, las preferencias de la plenaria y aquellas de los miembros de la comisión deberían ser significativamente diferentes. Sin embargo, Krehbiel (1992, 1998) por ejemplo, ha sostenido la tesis de que las comisiones son el reflejo de la plenaria, y que tienen como propósito su especialización y la provisión de información a las plenarias sobre los temas de su jurisdicción.<sup>2</sup> Esta teoría es criticada por Cox & McCubbins (1993, 2005), quienes consideran

1 Martorano, Nancy. "Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization", en *Legislative Studies Quarterly* 31, 2006, pp. 205-34.

2 Adler, Scott y Wilkerson, John D., *Intended Consequences: Jurisdictional Reform and Issue Control in the U.S. House of Representatives*, en *Legislative Studies Quarterly*, 33, 2008, pp. 85.



que si bien las comisiones tienen diversas especializaciones, éstas no le responden a la mediana del congreso como un todo, sino a la mediana del partido mayoritario: las comisiones son entendidas como agentes delegados del partido mayoritario que, por medio del proceso y la conformación de sus mesas directivas, le permiten al partido controlar los resultados legislativos.<sup>3</sup>

En los regímenes presidenciales latinoamericanos se han hecho pocos estudios de las comisiones constitucionales y su rol en el proceso legislativo (algunas excepciones son: Pereira y Mueller, 2004; Pachón 2002; Escobar-Lemmón 2002). Sabemos que aunque se comparten algunas funciones básicas, existen diferencias significativas en cuanto a su número – en Argentina existen más de 40 comisiones, mientras que en Colombia sólo hay siete–; diferencias en cuanto a su capacidad para ejercer poder de veto en la aprobación de la ley y capacidad para determinar su propia agenda. En el caso brasilero, Pereira y Mueller (2004) sugieren que las comisiones son agentes del presidente de la república, pues este puede –de prever oposición en una cierta comisión– hacer un llamado de urgencia que le permita discutir el proyecto en plenarios, sin la necesidad de ser aprobado en la comisión. Adicionalmente, dado que el presidente tiene poder discrecional de ejecución sobre el presupuesto nacional, los legisladores no tienen incentivos para irse en contra de sus preferencias por su poder de retaliación.

El congreso colombiano ha sido clasificado como uno personalista, parroquial y reactivo, que delega en el presidente de la república el desarrollo de la política nacional (Archer y Shugart 1997). Sin embargo, en diversos artículos, se ha demostrado que a partir de la Constitución de 1991 se han generado incentivos para que los legisladores produzcan política de carácter nacional como parte de su estrategia para ser reelectos (Crisp e Ingall 2001, Pachón 2008). Se conoce igualmente, por estudios de las carreras políticas (Botero y Rennó 2007), que existen diferentes tipos de legisladores. Por ende, es de esperar que las comisiones del Congreso de la República reflejen esa variedad en su composición y actuación. ¿Qué tanto se parecen las comisiones a la plenaria? ¿Existe un comportamiento promedio de éstas, independientemente de su jurisdicción?

El objetivo de este trabajo es el de comparar el comportamiento de las comisiones constitucionales con el comportamiento promedio de la plenaria, analizando los órdenes del día de cada una de éstas en Cámara y Senado para el período de 1998 – 2005. Siguiendo la clasificación de los proyectos de ley de Taylor & Robinson (1999) se evalúa el comportamiento de tres variables principales: si los proyectos agendados son en su mayoría de autoría legislativa o del ejecutivo, si los proyectos son de carácter local, regional o nacional, y si estos provienen de la coalición de gobierno o de la oposición.

3 Para ver evidencia sobre las asambleas estatales, ver Hedlund, et. al 2009.





En suma, encontramos que las comisiones y las plenarias divergen de la lectura tradicional del caso colombiano: se discuten más proyectos nacionales de autoría del legislativo que lo que se sugiere cuando se habla de Colombia como la asamblea netamente parroquial. Por otro lado, se encuentran diferencias marcadas entre el rol del ejecutivo y las comisiones. Y finalmente, se observa un mayor rol de los partidos en el control de la agenda de lo que originalmente se sugiere observando únicamente el sistema electoral.

El artículo se divide en los siguientes apartados. La primera sección es una introducción al caso colombiano, en la cual se discute cómo funciona el congreso colombiano, cuál es el proceso legislativo y cuál es el rol del presidente en éste. La segunda sección resume las investigaciones realizadas acerca de las comisiones colombianas y establece la metodología utilizada para el análisis de los órdenes del día de comisiones y plenarias. La tercera sección presenta los resultados y, finalmente, la última sección concluye.

### ¿Cómo funciona el congreso colombiano?

Una de las variables que inciden en el funcionamiento del congreso colombiano son las reglas internas que afectan la distribución de los recursos y el poder de agenda. Por ejemplo, en casos donde los líderes de los partidos controlan la asignación de las comisiones, es fácil premiar o sancionar a los legisladores distribuyéndolos en las comisiones de sus preferencias a cambio de lealtad en los lineamientos del partido.<sup>4</sup> El controlar la agenda también permite influenciar el curso del trabajo legislativo, determinando finalmente cuáles proyectos van a ser discutidos y cuáles no. Si existe un partido o una coalición mayoritaria que cuente con el poder de fijar la agenda de la plenaria cuenta con la facultad de dar prioridad a aquellos proyectos que le interesan y dejar de lado los que desee.<sup>5</sup> Sin embargo, dependiendo del rol de los partidos en contraposición al rol de los legisladores individuales, es posible que la descentralización del trabajo legislativo funcione a favor de aquellos que buscan permanecer en el poder y proteger a sus electores, independientemente de su partido.

Para comprender el funcionamiento del congreso, a continuación se explica cómo funcionan las comisiones constitucionales y el proceso legislativo.<sup>6</sup>

---

4 Fenno, Richard, "Congress and Committees: a Comparative Analysis", en *Congress: Structure and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

5 Cox, Gary, "On the Effects of the Legislative Rules, en *Legislative Studies Quarterly*", 25, 2002.

6 Con el objetivo de entender cómo se organizan y cómo trabajan las comisiones y plenarias en el Congreso de Colombia, es necesario conocer el reglamento del Congreso que rige a partir de 1992 (Ley 5° de 1992 y Ley 3° de 1992).



## ¿Cómo funcionan las comisiones y quién determina la agenda en el caso colombiano?

El congreso colombiano se divide en dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes. La primera elegida por jurisdicción nacional y la segunda por departamentos.<sup>7</sup> Ambas comparten las mismas facultades, como la posibilidad de reformar la Constitución Nacional y elaborar, interpretar, reformar y derogar leyes y códigos. Igualmente, las cámaras tienen una función judicial, de control político, electoral y administrativa. Aunque originalmente (en 1886) el Senado tenía como función representar los territorios, esto fue cambiado por las reformas constitucionales de Rafael Reyes a comienzos del siglo XX. Rafael Reyes determinó que el número de senadores sería proporcional a la población, y que su período sería de 4 años, mientras que el de la Cámara sería de 2 años. Desde entonces, hasta 1991, la diferencia entre senadores y representantes fue básicamente el número de curules elegidas por departamento, ya que en términos prácticos las facultades eran las mismas. A partir de 1991, se cambió la circunscripción del Senado a una nacional con el objetivo de nacionalizar la agenda, convirtiendo al Senado en la cámara más proporcional del Congreso. En Colombia, la Cámara de Representantes es la que actualmente cumple las funciones de la representación regional, con un mínimo de dos representantes por departamento.

Aunque sus funciones legislativas son iguales, el Senado y la Cámara también tienen atribuciones especiales. Al Senado le corresponde aprobar o negar la renuncia del presidente o del vicepresidente y los ascensos militares, conceder licencias al primer mandatario para faltar temporalmente a su cargo, y permitir el tránsito de tropas extranjeras por territorio colombiano. Así mismo, tienen la función de autorizar al gobierno para declarar la guerra a otra nación, elegir Magistrados de la Corte Constitucional y al Procurador General de la Nación, y adelantar los juicios de las acusaciones que formula la Cámara contra el presidente, los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación. Por su parte, a la Cámara de Representantes le corresponde elegir al Defensor del Pueblo, examinar las cuentas del presupuesto general de la nación que presente el Contralor General, conocer e investigar las denuncias del Fiscal General de la Nación o cualquier ciudadano contra el Presidente de la República, los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación. Igualmente, es la encargada de acusar ante el Senado a los mismos funcionarios para que esta corporación los investigue.

La Constitución establece que las cámaras se dividen en siete comisiones constitucionales permanentes con una jurisdicción definida en la ley y cada congresista debe pertenecer tan sólo a una de ellas.<sup>8</sup>

7 Para conocer sobre el sistema electoral colombiano, ver por ejemplo: Shugart, Moreno & Fajardo, 2006.

8 De igual manera, funcionan comisiones legales, comisiones especiales y comisiones accidentales. Para las intenciones de esta investigación, resulta pertinente el trabajo de las siete comisiones constitucionales permanentes.



Tabla 1. Comisiones y jurisdicción

Comisión	Jurisdicción
Comisión I	Reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; asuntos étnicos.
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; servicio militar.
Comisión III	Hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; regulación económica; planeación nacional; régimen de cambios, actividad financiera bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.
Comisión IV	Leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destitución de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; control de calidad y precios, y contratación administrativa.
Comisión V	Régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.
Comisión VI	Comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; 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; carrera administrativa; servicio civil; recreación, deportes; salud; vivienda; asuntos de la mujer y la familia.

Fuente: Elaboración de los autores.



La elección de los miembros de las comisiones se da en la sesión inaugural del congreso por medio del voto de los congresistas a través del sistema de cociente electoral. Una vez posesionado el nuevo congreso, las distintas bancadas designan un representante, “compromisario”, que es el encargado de organizar la composición de las comisiones y de las mesas directivas. De manera porcentual, se establecen los cupos a que tienen derecho cada una de las bancadas en las comisiones; luego, internamente, y teniendo en cuenta el perfil profesional, la trayectoria y la lealtad al partido o movimiento político, se asignan los cupos a los congresistas.

Cada año se eligen los miembros de las mesas directivas de las cámaras y las comisiones, los cuales no tienen oportunidad de ser reelegidos en el mismo cuatrienio presidencial

y, en el caso de las comisiones, no pueden pertenecer al mismo partido político. Las mesas directivas de plenaria, a diferencia de las comisiones, que sólo tienen un vicepresidente, se componen de un presidente y dos vicepresidentes, uno de los cuales es ocupado por las minorías a través del partido o movimiento mayoritario entre ellas. Las mesas directivas tienen la función de presidir la sesión, junto con el secretario, y establecer la agenda de las sesiones. Los proyectos que las mesas directivas establecen en el orden del día son de su libre escogencia, ya que la ley no establece obligación alguna ni orden sobre su discusión.

### Proceso legislativo

En Colombia, los miembros del gabinete, los congresistas, los órganos constitucionales, y los ciudadanos tienen iniciativa de ley. Una vez que la propuesta de ley es radicada en la secretaría general de alguna de las cámaras, el secretario, dependiendo del tema, asigna la comisión en donde se le da el primer debate. En la comisión, la mesa directiva nombra a uno o varios ponentes quienes son los encargados de estudiar el proyecto y presentar una ponencia sobre su conveniencia o inconveniencia, sobre los beneficios que puede traer o las reformas que pueden incorporarse para mejorarlo. Según la recomendación del ponente, el proyecto puede ser aceptado, enmendado y/o archivado. Si el proyecto se aprueba, el presidente de la comisión asigna los ponentes para el segundo debate en la plenaria de esa misma cámara. Estos son los encargados de revisar una vez más el proyecto y elaborar una nueva ponencia para su discusión en plenaria.

Durante la discusión en plenaria, el proyecto puede ser modificado (no existe restricción de enmienda). Sin embargo, si los cambios hechos al proyecto son substantivos, la plenaria deberá enviarlo nuevamente a la comisión para su aprobación. Si el proyecto es aprobado sin mayores cambios, la iniciativa se envía a la misma comisión de la otra cámara y se repite el proceso. Un proyecto también puede ser archivado por tránsito de legislatura, si no concluye su proceso legislativo en dos legislaturas luego de haber sido aprobado en primer debate, o tan pronto cuando se termina la legislatura en el que fue radicado, si aún no ha sido aprobado en primer debate.

Una vez aprobado el proyecto en todos los debates y si el texto difiere significativamente entre una y otra cámara, la Mesa Directiva del Congreso designará una comisión de conciliación para unificarlo y luego ser votado en las plenarios. Después de pasar por revisión técnica, se envía a sanción presidencial. Si el presidente considera que el proyecto es inconstitucional o inconveniente y no está de acuerdo con su contenido, el gobierno puede devolverlo a la cámara donde se originó para un nuevo estudio.



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 mismo proceso dos veces.

### El presidente y el proceso legislativo

En su clasificación de poderes presidenciales, Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que Colombia, de acuerdo a los poderes constitucionales establecidos por la Constitución de 1991, tiene un presidente proactivo. Un presidente proactivo se define como aquel que tiene poderes constitucionales que le permiten ser un actor fundamental en la determinación de la agenda legislativa, pero que no tiene poderes extraordinarios que le permitan imponer un nuevo status quo, excepto en casos de extrema urgencia. Por ejemplo, el presidente puede hacer uso del trámite de emergencia que le permite priorizar un determinado proyecto en la agenda legislativa, haciendo que su proceso no sea más largo de 30 días. Igualmente, el presidente puede hacer uso de su facultad de convocar comisiones conjuntas para así disminuir la complejidad del proceso legislativo. Sin embargo, sólo excepcionalmente, el presidente podrá emitir decretos con fuerza de ley, previa aprobación de la Corte Constitucional, de uno de los estados de excepción establecidos en la constitución.

El presidente, además, tiene jurisdicción exclusiva sobre temas fundamentales de la agenda legislativa. La Ley 5 de 1992 establece leyes que son de iniciativa exclusiva. Por un lado, están las leyes económicas o de desarrollo, relacionadas con los proyectos sobre el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, el presupuesto nacional, lo relativo al Banco de la República y las funciones de su junta directiva, el crédito público, el comercio exterior y los monopolios rentísticos, entre otros. Ese es el caso del proyecto de ley 40/05 Cámara, 39/05 Senado, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006”.

Por otro lado, el gobierno tiene jurisdicción exclusiva sobre los temas administrativos del Estado, como es el caso de proyectos sobre estructura de la administración nacional; sobre la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; y sobre la reglamentación de la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, entre otros. Ese es el caso del proyecto 294/10 Cámara, “Por la cual se escinde y reorganiza el Ministerio del Interior y de Justicia, se crea el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones.” Por último, también son de autoría única del ejecutivo las leyes de tratados o convenios internacionales con otros Estados o entidades de Derecho Internacional.



Es de suponer que tanto la posibilidad de alterar el curso regular del proceso legislativo, como la utilización de mecanismos extraordinarios y la amplia jurisdicción gubernamental sobre la agenda legislativa sean determinantes en la labor tanto de las comisiones constitucionales como de las plenarias. Cox y Morgenstern (2001) sugieren que hay básicamente cuatro estrategias que el presidente adopta en su relación con el congreso. Si el presidente considera que el legislativo obstruye la mayoría de sus propuestas de ley y no está dispuesto a encontrar un “punto medio”, su mejor estrategia es evitar el veto con ayuda de poderes unilaterales, estableciendo la estrategia de un presidente “imperial”. En un segundo caso, si el presidente puede “obviar” el apoyo legislativo, su mejor táctica es la de ser “dominante” y fijar los términos. El tercer caso, es el de un presidente que encuentra con quién negociar mediante la provisión de favores particulares a los congresistas para que estos beneficien a su electorado a cambio de apoyo legislativo. En este caso, la asamblea será considerada como “parroquial” al priorizar todos aquellos proyectos regionales, y dejar en manos del ejecutivo los de tipo nacional. El último caso es el escenario ideal en términos democráticos, cuando el presidente cuenta con una coalición con compromisos programáticos con la cual negocia durante el proceso político y en ocasiones cede en términos de concesiones políticas y en el manejo de la agenda.

Debido al tipo de sistema electoral y al rol marginal que cumplen los partidos durante el período posterior a la Constitución de 1991, el Congreso es generalmente clasificado como un legislativo parroquial, en el cual la responsabilidad programática está en manos del presidente, mientras que los legisladores buscan –mediante su iniciativa legislativa y su negociación con el presidente– proveer de recursos a sus electores para asegurar su reelección. Teniendo en cuenta lo anterior, surgen las siguientes preguntas: ¿Son todas las comisiones iguales? ¿Las mesas directivas privilegian lo mismo que los legisladores a título individual?

### Las comisiones y su labor en el proceso legislativo.

A pesar de que Colombia cuenta con uno de los congresos de mayor tradición y más activos de la región, la mayoría de estudios se centran en el análisis de la labor de las plenarias. Entre las aproximaciones a la labor de las comisiones, se encuentra la de Escobar-Lemmon (2001), quien analiza el nivel en que los legisladores utilizan las comisiones para participar en actividades que les permiten obtener votos. A partir del estudio de las comisiones de Senado y Cámara, entre 1974 y 1998, la autora concluye que mientras algunos congresistas eligen comisiones que les permiten representar y favorecer los intereses programáticos de su electorado, otros prefieren aquellas en las que pueden controlar el flujo de *pork barrel*. Teniendo en cuenta las variables de contexto de cada una de las circunscripciones





de los legisladores: porcentaje de contribución de la agricultura, minería e industria del Producto Interno Bruto (PIB) del departamento, tamaño del departamento. Entonces, Escobar-Lemmon infiere que las comisiones son diferentes y que cada una favorece en distintos grados a los parlamentarios. Adicionalmente, incluye otras variables atribuibles a cada uno de los legisladores: experiencia del representante en el congreso y jurisdicción de la comisión. Los datos revelan que la tendencia a elegir las comisiones con jurisdicción nacional, la primera de asuntos constitucionales y la segunda de asuntos internacionales, no se encuentra determinada por ninguna de las actividades económicas mencionadas. En contraste, la comisión quinta, encargada de debatir temas sobre agricultura, medio ambiente y minas y energía, cuenta con el porcentaje más alto del PIB generado por las actividades de industria y agricultura de las regiones que sus integrantes representan.

Igualmente, la autora afirma que debido al bajo número de congresistas que dejan la comisión para ir a otra, la comisión primera y la tercera en ambas cámaras son las preferidas por los legisladores, y así mismo junto a la cuarta, son las más elegidas para consolidar su carrera política. Es por esto que las comisiones primera, segunda, tercera y cuarta son concedidas a congresistas con más períodos de servicio *–seniority–*, por lo cual deduce que son las más prestigiosas.

Otro de los estudios sobre las comisiones constitucionales en Colombia es el de Pachón (2002), quien realiza un análisis sobre el rol de los partidos políticos en el Congreso y las diferencias en la relación que tienen las comisiones con el ejecutivo. Esta investigación analiza las comisiones primera, segunda y tercera de Senado y Cámara desde 1996 hasta 2001. En cuanto a cada comisión, la investigación revela que la comisión primera y tercera son las más relevantes porque discuten proyectos de gran importancia y visibilidad por su misma jurisdicción. Los congresistas que aspiran a ser parte de ellas necesitan apoyo de otros parlamentarios, por lo cual suelen estar integradas por los miembros más importantes de cada partido político y con más *seniority*. Igualmente, la autora sostiene que la comisión tercera, además de los proyectos económicos y de presupuesto, discute proyectos de alcance local/regional que tienen como objetivo proporcionar recursos y beneficios locales con el fin de beneficiarse electoralmente. En contraposición a lo argumentado por Escobar-Lemmon, Pachón afirma que la comisión segunda no es muy popular entre los legisladores y los partidos políticos, ya que por su jurisdicción, los proyectos son tratados en su mayoría por el ejecutivo sobre estos no hay debates importantes. Al igual que la comisión segunda, los parlamentarios en las comisiones terceras también trabajan en proyectos regionales, con el fin de producir beneficios y recursos a las regiones, lo cual genera un claro propósito electoral.

Sabemos, entonces, que hay diferencias significativas entre las comisiones; que algunas de ellas violan sus jurisdicciones para debatir proyectos más cercanos a su interés y que el

presidente tiene mayor interés en unas comisiones que en otras. ¿Pero podemos generalizar o deducir de las reglas electorales el comportamiento legislativo? Aunque sabemos que los legisladores buscan proteger a sus localidades, ¿qué tan frecuentemente se discuten proyectos de ley de autoría legislativa? Este artículo busca evaluar, mediante el estudio minucioso de los órdenes del día de las comisiones y plenarias, qué tipo de proyectos de ley discuten las diferentes comisiones y si estas son —comparadas con las plenarias— más parroquiales o más programáticas. Además, busca analizar si existen diferencias entre ellas en lo atinente a su relación con los proyectos del ejecutivo. Y finalmente, examina si hay diferencias sustanciales en la discusión de proyectos de iniciativa de la coalición de gobierno y de partidos por fuera de esta.

### Datos y diseño de la investigación

Con el objetivo de comparar las plenarias y las comisiones constitucionales de Colombia y conocer si existen o no diferencias entre ellas, se adoptó la metodología utilizada por Pachón (2008) y Carroll y Pachón (2008) basada en el análisis de los órdenes del día. Los órdenes del día son las agendas presentadas por las Mesas Directivas que establecen los proyectos que se discuten en la sesión, y por lo tanto las prioridades legislativas. Cada uno de los órdenes del día de las plenarias y de las comisiones constitucionales de Cámara de Representantes y Senado, fue codificado para obtener un porcentaje de la agenda de acuerdo al tema, autoría y posición del autor frente al gobierno de turno.

Para el caso de las comisiones constitucionales, se tomó como muestra los cuatrienios de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). De ambos períodos se codificaron los órdenes del día que en efecto se llevaron a cabo en las sesiones de Senado y Cámara de la primera y tercera legislatura del cuatrienio, 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005. En cuanto a las plenarias, se codificaron todos los órdenes del día propuestos por las mesas directivas entre 1991 y 1998. Los órdenes del día se recolectaron a través de las secretarías de las comisiones o en las gacetas del congreso. Pese a que el objetivo inicial era obtener todas las sesiones, parte de la información proporcionada por el congreso no es completa, ordenada o asequible. Debido a esto, los siguientes casos presentan 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.

En total, 1928 órdenes del día de comisión y 486 de plenaria fueron codificados. Cada uno de los proyectos de ley incluidos fue clasificado por autor, tipo de ley, y población objetivo, siguiendo la clasificación y metodología presentada por Taylor-Robinson y Díaz



(1999). Los datos fueron colapsados por agenda, para obtener los porcentajes de legislación de cada uno de los órdenes del día, así como de citaciones de control político para las comisiones. Este diseño de la investigación permite conocer el porcentaje de agenda que las comisiones y plenarias destinan a discutir los diferentes tipos de proyectos de las distintas autorías, lo que posibilita compararlas y conocer sus diferencias y similitudes. En la siguiente sección, se presentan los resultados de tal análisis a partir de las variables ya sugeridas.

## Resultados

### Proyectos de ley de tipo nacional versus proyectos regionales o locales.

86



Carroll y Pachón (2008) y Pachón (2008) sostiene que luego de la reforma constitucional de 1991, el Congreso de Colombia redireccionó su agenda hacia la discusión de políticas de carácter nacional. A través del análisis de las agendas de plenarias, después de la reforma, los autores perciben un aumento del 16% en el porcentaje de proyectos nacionales en la agenda de plenaria de ambas cámaras. La Cámara de Representantes pasó de 46% a 61%, mientras que el Senado tuvo un efecto relativamente mayor, pero no significativo. Sin embargo, existe un vacío sobre el trabajo de las comisiones constitucionales, ¿son éstas reflejo de las plenarias?

Por mayor facilidad, los resultados se discutirán como promedio de los cuatro años analizados para las comisiones, como es ilustrado posteriormente en la gráfica 2. Sin embargo, es claro que existen algunas diferencias importantes entre años dependiendo del ciclo electoral y del presidente de turno. La gráfica 1 presenta el porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos nacionales.<sup>9</sup> Los datos revelan que en la mayoría de las comisiones, más del 50% de la agenda es destinada a la discusión de proyectos de tipo nacional, es decir, presentan la misma tendencia de las plenarias; inclusive, algunas de las comisiones agendan un mayor porcentaje de proyectos nacionales, en comparación con las plenarias.

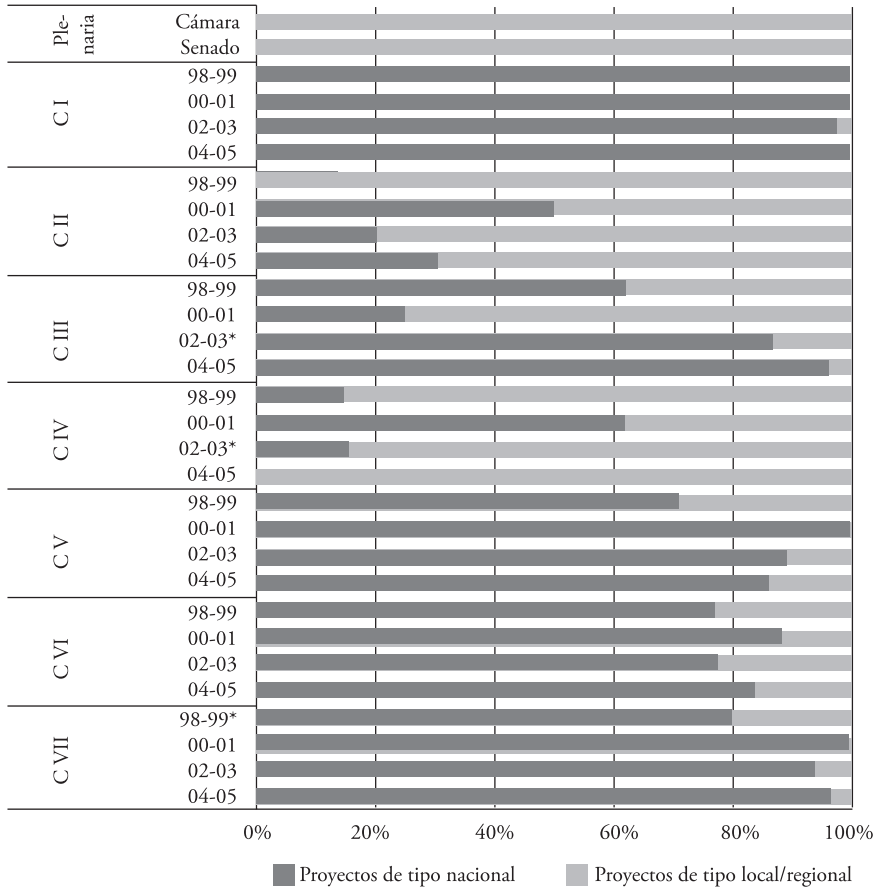
También se puede constatar, como se ha establecido en investigaciones previas, que la comisión que dedica el mayor porcentaje de su agenda para discutir proyectos de tipo nacional es la comisión primera, en concordancia con la naturaleza de su jurisdicción. A ésta le siguen las comisión sexta y séptima. La comisión cuarta, en contraposición, dedica el 73,5% de la agenda a debatir proyectos locales/regionales. Si bien una porción de su tra-

---

9 En la codificación de datos, se excluyeron como nacionales los proyectos de presupuesto y tratados internacionales, los cuales son de jurisdicción del presidente.



Gráfica 1: Porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos de tipo nacional y local/regional.



Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.

bajo se realiza en comisiones conjuntas económicas<sup>10</sup>, esta misma proporción no se presenta en la comisión tercera. La comisión cuarta ofrece entonces mayores incentivos a los legisladores para discutir proyectos de tipo regional que beneficien al electorado en la repartición de bienes locales. De igual manera, y en concordancia con lo ya hallado por Pachón

10 La Constitución colombiana establece que los proyectos de presupuesto, de rentas y apropiaciones, plan nacional de desarrollo y plan de inversiones serán debatidos por las comisiones económicas, terceras y cuartas, de manera conjunta.

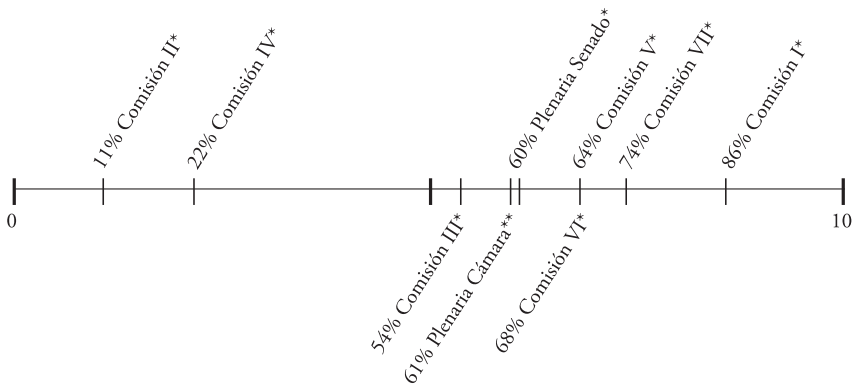




(2002), resulta interesante notar que la comisión segunda, a pesar de su jurisdicción de orden nacional, compromete el 25,8% de su agenda a proyectos de orden regional.

En suma, si se compara el porcentaje de proyectos nacionales y regionales en las agendas de las comisiones y de plenarias, la gráfica 2 concluye que la mayoría de las comisiones son un reflejo de las plenarias, e inclusive sobrepasan el porcentaje de tiempo que estas dedican a los proyectos nacionales. Si bien esto no es evidencia suficiente de la existencia de un legislativo que negocia basándose preferentemente en política pública y no en prebendas, sí es sorprendente que en el caso colombiano la discusión sea en su mayoría de tipo nacional. Si bien vemos cómo algunas de las comisiones agendan proyectos de tipo local o regional, hay diferencias significativas. Sin embargo, es necesario indagar si los proyectos de tipo nacional son en su mayoría de iniciativa ejecutiva. Esto cuestionaría la posibilidad de que los legisladores estén presentando proyectos que no sólo beneficien a su circunscripción sino a toda la nación.

**Gráfica 2: Línea de porcentajes de agenda de plenaria y comisiones destinados a debatir proyectos de tipo nacional.**



\*Incluye las agendas de comisiones de Senado y Cámara de Representantes para las legislaturas: 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003 y 2004-2005. A pesar que el objetivo era sistematizar todos los órdenes del día de las comisiones, esto no fue posible para las siguientes cuyos datos están incompletos: 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.

\*\*Incluye las agendas de plenaria de Senado y Cámara de Representantes desde 1991 hasta 1998.

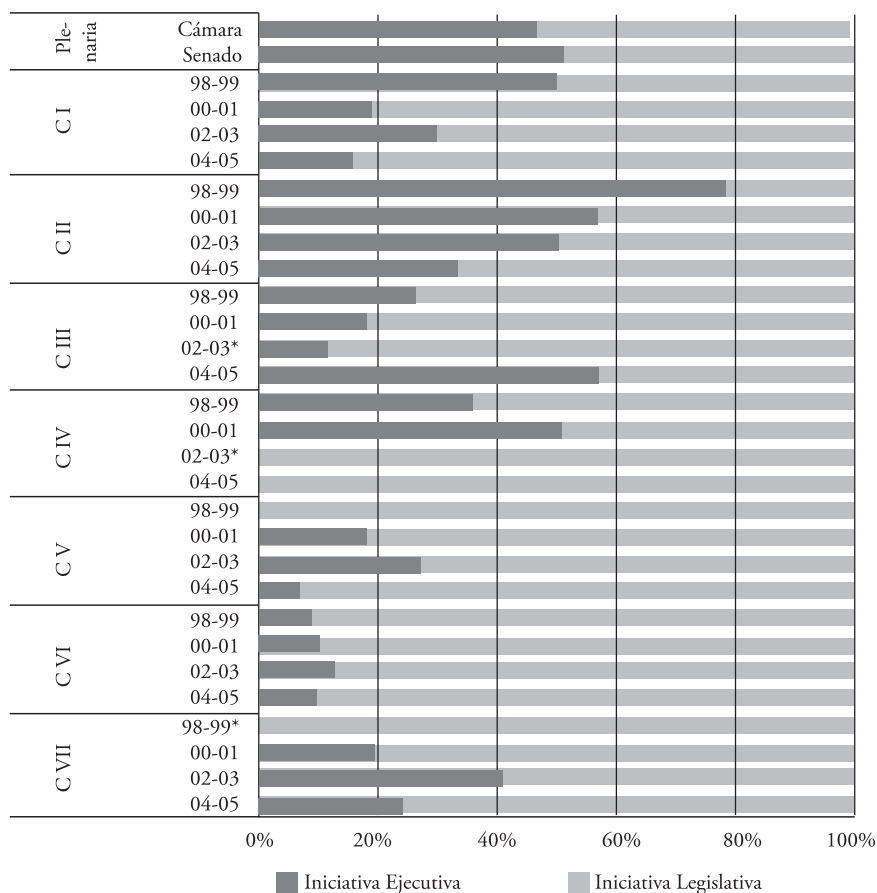
Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.

### Proyectos de iniciativa legislativa versus proyectos del ejecutivo.

A través del análisis de las agendas y teniendo en cuenta la restricción de los poderes de decreto del presidente a raíz de las reformas que impone la Constitución de 1991, Pachón

(2008) concluye que el porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos de autoría del ejecutivo aumentó para plenaria de Senado, comparado con la década que antecedió la Constitución. Por el contrario, para la plenaria de Cámara de Representantes el cambio no fue significativo, ya que los proyectos de autoría del ejecutivo constituyen alrededor del 50% de la agenda legislativa. Teniendo en cuenta los porcentajes de proyectos de iniciativa legislativa y ejecutiva en las agendas de plenaria de Senado y Cámara de Representantes y el porcentaje conglomerado de las comisiones constitucionales de ambas cámaras, ¿son las comisiones proactivas o reactivas? ¿Son las comisiones reflejo de las plenarios?

**Gráfica 3: Porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos de autoría legislativa versus autoría ejecutiva.**



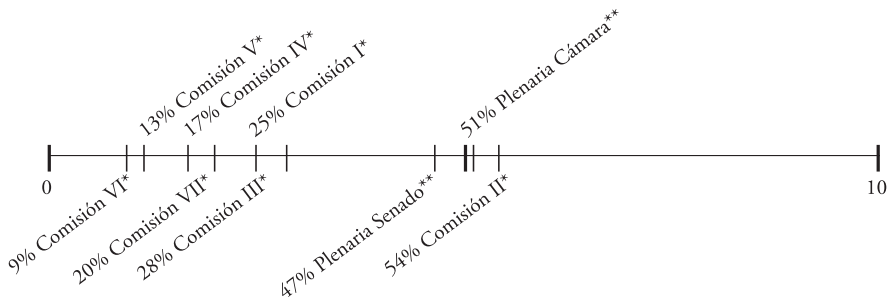
Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.



La gráfica 3 demuestra que el comportamiento de las comisiones es significativamente distinto al de las plenarios excepto por la comisión segunda, que tiene una jurisdicción especial y que parte de su trabajo se centra primordialmente en la ratificación de tratados internacionales que ya han entrado en funcionamiento. Por su parte, el resto de comisiones dedica la mayor parte de la agenda a discutir proyectos legislativos, en parte porque cuentan con una jurisdicción compartida. Existen importantes variaciones entre años, lo cual también sugiere que dependiendo de las prioridades del gobierno, el número de proyectos del ejecutivo varía. La comisión tercera, por ejemplo, tiene un porcentaje alto de la agenda orientado a discutir proyectos de autoría del ejecutivo en la legislatura 2004-2005. Sin embargo, presenta un bajo porcentaje en los años anteriores a los cuales se tiene información. La comisión primera, de nuevo, sorprende porque dedica tan sólo el 25% de su agenda a discutir proyectos de iniciativa ejecutiva, a pesar de ser la más “nacional”.

Sin embargo, es importante resaltar que, claramente, cuando concluye la etapa de debate de los proyectos de ley en comisión, las mesas directivas parecen favorecer los proyectos del ejecutivo sobre aquellos de iniciativa legislativa. Esto puede explicarse por el comportamiento estratégico de los miembros de las mesas que son a su vez miembros de la coalición gubernamental, o por la utilización de trámites de urgencia por parte del ejecutivo. Otro elemento a resaltar es que las comisiones mencionadas como importantes por

**Gráfica 4: Línea de porcentajes de agenda de plenaria y comisiones destinados a debatir proyectos de iniciativa ejecutiva.**



\*Incluye las agendas de comisiones de Senado y Cámara de Representantes para las legislaturas: 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003 y 2004.2005. A pesar que el objetivo era sistematizar todos los órdenes del día de las comisiones, esto no fue posible para las siguientes cuyos datos están incompletos: 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.

\*\*Incluye las agendas de plenaria de Senado y Cámara de Representantes desde 1991 hasta 1998.

Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.

anteriores investigaciones, son aquellas que tienen más proyectos de autoría del ejecutivo agendados. Sin duda, el tener la facultad de acercarse al presidente se presenta como una oportunidad importante para los legisladores interesados en la política nacional e igualmente en la local.

En resumen, tal como indica la gráfica 4, las comisiones constitucionales en Colombia destinan un mayor porcentaje de sus agendas a discutir proyectos de iniciativa legislativa en comparación con las plenarias de Senado y Cámara, con excepción de la comisión segunda. Al parecer, el que un 50% de la agenda de plenaria sea del ejecutivo no es un reflejo de la producción legislativa, sino de la priorización de los proyectos del ejecutivo en plenaria por parte de las mesas directivas.

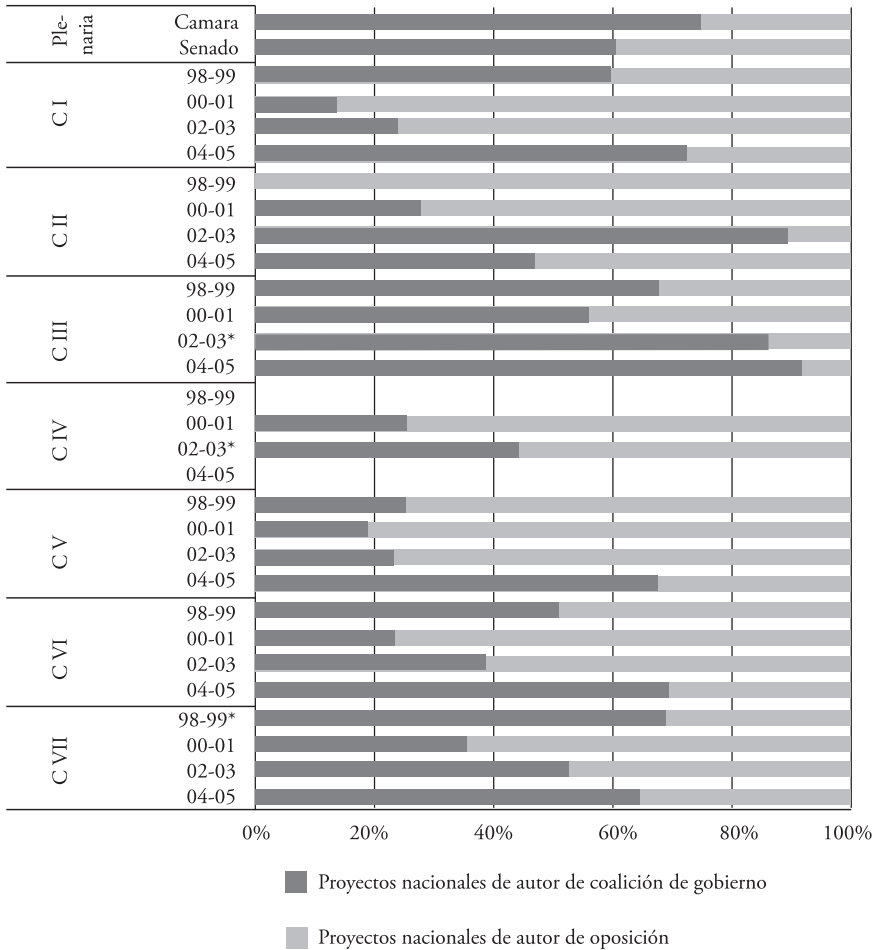
### Proyectos de autoría de congresistas de autor de coalición de gobierno versus autores de oposición.

Los períodos que se toman de muestra para el análisis de las comisiones constitucionales, 1998-2002 bajo la presidencia de Andrés Pastrana Arango y 2002-2006 con Álvaro Uribe Vélez, se caracterizaron por contar con el apoyo de coaliciones de mayoría en el Congreso, la Gran Alianza por el Cambio y la Uribista, respectivamente. La coalición multipartidista que apoyaba el mandato de Pastrana se diluyó para su segundo año de gobierno, período en el cual las fuerzas al interior del Congreso se reorganizaron. Por su parte, Uribe contó con el apoyo de la coalición de gobierno mayoritaria en el Congreso durante todo su mandato. ¿Quiere decir esto que las comisiones, al igual que las plenarias, favorecen al partido mayoritario al establecer la agenda? Pachón (2008) demuestra que luego de la reforma constitucional de 1991, la proporción de agenda controlada por el partido mayoritario incrementó de un 55% a un 75% –a pesar de que su tamaño relativo disminuyó en el Congreso—. En Colombia, esto es un cambio importante cuando se compara con la era consociacionista en la cual los derechos del partido fuera de la presidencia eran paritarios o proporcionales a su fuerza en el Congreso. En general, cuando no hay arreglos “frentacionistas”, se espera que la mayoría de la comisión controle efectivamente la agenda. Sin embargo, vemos que existe una gran variación en cuanto al porcentaje de la agenda dedicado al debate de proyectos de los partidos que no se circunscriben a la coalición de gobierno (que aparecen como “oposición” en el gráfico 5).





**Gráfica 5: Porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos nacionales de autoría legislativa de coalición de gobierno versus proyectos de autoría legislativa de oposición.**



Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.

La gráfica 5 revela que las comisiones constitucionales presentan un comportamiento similar a las plenarias en donde, si existe una mayoría de la coalición de gobierno, ésta intenta controlar la agenda (mirar anexo 1 que tiene el tamaño de las coalición en las comisiones).

Los datos muestran que en el período Pastrana, el porcentaje de la agenda de leyes nacionales de autor de coalición cayó en su tercer año como resultado de la disolución de la coalición gubernamental y de la pérdida de la mayoría de mesas directivas. Por su parte, Uribe mantiene un alto porcentaje de leyes nacionales de autor de coalición en su agenda para ambos períodos, coincidente con la estabilidad de su coalición en los años para los que se tiene información. Esto demuestra que los partidos políticos y las coaliciones sí protegen —en la medida de sus posibilidades— la agenda legislativa, dándole prioridad a los proyectos de legisladores que hacen parte de su coalición legislativa. Sin embargo, vemos cómo igualmente se discuten proyectos que no son de autores que hacen parte de la coalición de gobierno. Esto, especialmente, en las comisiones que no cuentan con gran actividad legislativa.

Igualmente, si se tienen en cuenta las comisiones que alimentan la agenda de la plenaria del Congreso de la República, muchas de estas no logran posicionar sus proyectos, de forma tal que terminan siendo archivados por incumplimiento de términos. Las siguientes gráficas muestran los proyectos que son discutidos en dos años legislativos. La primera presenta el primer período de la primera legislatura de Álvaro Uribe Vélez y el segundo período del último año de gobierno de Pastrana, y la segunda, exhibe el tercer año de gobierno de Uribe. Como es evidente, las comisiones primera y segunda tienen un mayor número de proyectos que llegan a la plenaria. Sin embargo, las demás comisiones sólo logran posicionar un menor número de proyectos. Sería importante analizar en próximas investigaciones de tipo más cualitativo cómo se explican —en la determinación de la agenda de las plenarios—, las diferencias entre las comisiones que tienen un rol muy marginal y otras que tienen un rol protagónico en la labor legislativa.

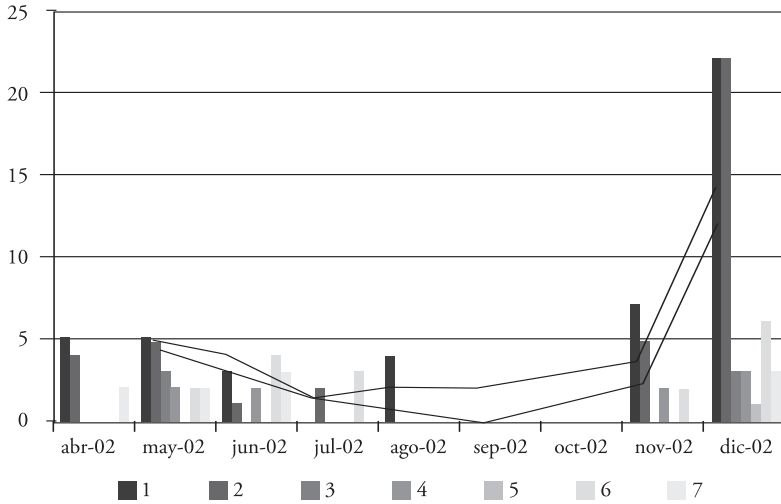
### **Porcentaje de agenda destinado a discutir proyectos de ley versus porcentaje de agenda destinado a debates de control político en las comisiones constitucionales**

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 la herramienta con la que cuentan los congresistas para indagar las acciones de los funcionarios públicos y obtener información sobre su gestión. A pesar de que no se cuenta con las citaciones en plenarios, los datos de la investigación para el caso de las comisiones revelaron que estas invierten gran parte de su tiempo en su función de control político, en especial en el primer año de legislatura.



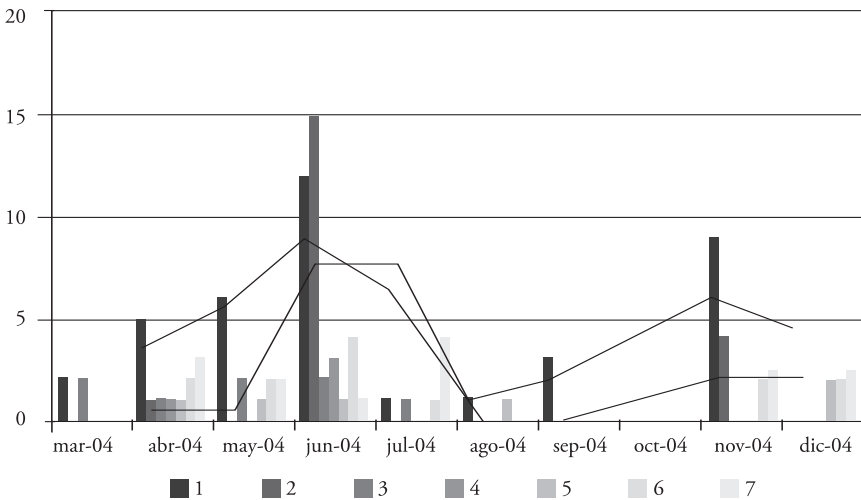


**Gráfico 6: Número de proyectos que llegan a la agenda plenaria, marzo – diciembre 2002.**



Fuente: Cálculos del autor.

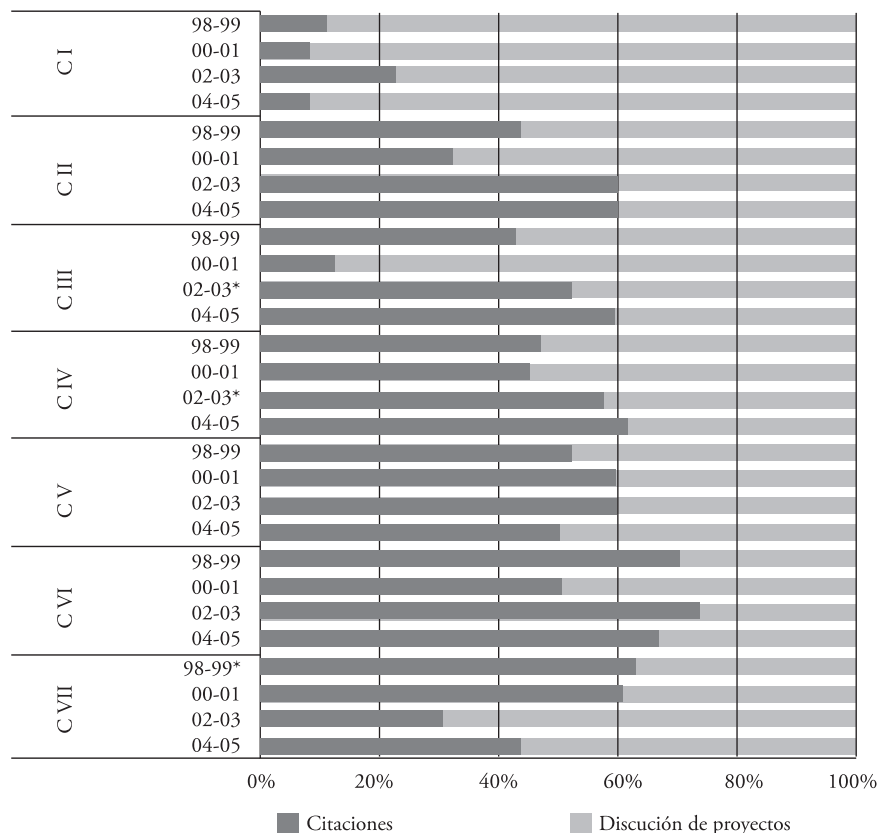
**Gráfico 7: Número de proyectos que llegan a la agenda plenaria, marzo – diciembre 2004.**



Fuente: Cálculos del autor.



Gráfico 8: Porcentaje de agenda destinado a discutir proyectos de ley versus porcentaje de agenda destinado a debates de control político en las comisiones constitucionales.



Fuente: Cálculo de los autores.

En el gráfico 8 se percibe un mayor porcentaje de citaciones en las comisiones, 44% para Pastrana y 48% para Uribe. Se observa, igualmente, que las comisiones consideradas con mayor valor legislativo, son aquellas que dedican un menor porcentaje de su agenda al control político y más a la labor legislativa. Las comisiones sexta y séptima, por otro lado, dedican en promedio un gran porcentaje de su agenda a la realización de citaciones y audiencias de funcionarios de la rama ejecutiva. Con lo anterior, se podría considerar que en algunos casos, las comisiones utilizan las citaciones no necesariamente para ejercer una labor de control político, sino también como una estrategia de acercamiento al ejecutivo, ya que



no lo pueden hacer como jugadores con veto en el proceso legislativo. El control político, entonces, se ve como una estrategia complementaria a la producción legislativa, la cual es la que determina la reputación de cada una de las comisiones y su valor relativo entre los legisladores.

## Conclusiones

La literatura sostiene que existen dos maneras de clasificar una asamblea: proactiva y reactiva (Cox y Morgenstern 2001). Las investigaciones afirman que los congresos en América Latina y, por lo tanto en Colombia, son considerados como reactivos ya que centran su función legislativa en vetar o imponer enmiendas a los proyectos, en su mayoría de iniciativa ejecutiva para mantener el status quo. Sin embargo, parte de esta investigación demuestra que incluso al interior de un país existen importantes diferencias en el control del ejecutivo y de su pro-actividad. Si bien el rol del presidente en la determinación de la agenda y de los proyectos que se discuten es fundamental, es necesario buscar un acervo empírico que nos permita ir más allá de las clasificaciones por contenidos constitucionales.

De igual forma, en la literatura se afirma que el congreso colombiano mantiene 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 los que pretenden beneficiar a su electorado a través de la distribución de bienes regionales (a pesar de las reformas constitucionales que buscan promover una labor programática). En otras palabras, los legisladores parecerían relegar la discusión de proyectos nacionales al ejecutivo. Los resultados aquí presentados cuestionan este argumento – por lo menos en el ámbito de lo legislativo— con nuevos datos que permiten ver que existe una plenaria que discute y prioriza proyectos de carácter nacional. En el caso de las comisiones, se presenta una gran variación del porcentaje dedicado por cada una de ellas a la discusión de proyectos de carácter nacional. Igualmente, se muestra que el ejecutivo no es dominante en todas las comisiones, y que por el contrario, estas dedican un porcentaje superior al 60% de su agenda para discutir proyectos de iniciativa legislativa. Estos resultados no niegan la existencia e intercambio de dádivas, pero sí llaman la atención sobre un legislativo que, al menos, parece “combinar” estrategias programáticas y clientelares.

Por ejemplo, los promedios presentados muestran que en la mayoría de las comisiones, más del 50% de los ítems en las agendas son destinados a discutir proyectos de tipo nacional, con excepción de la comisión cuarta. Esta comisión presentó el porcentaje más alto de proyectos regionales en la agenda, por lo cual se concluye que, a diferencia de las otras comisiones, esta podría cumplir una función más cercana a la descripción tradicional del caso colom-



biano. Sin embargo, el comportamiento de esta comisión parece la excepción y no la regla.

La investigación también demostró que contar con la mayoría en las comisiones es ventajoso en cuanto al control en la agenda, lo que permite observar indirectamente que, incluso con reglas electorales muy permisivas, los legisladores buscan formar grupos relativamente estables que les permiten identificarse y obtener los beneficios de estar en la coalición de gobierno o identificarse como independientes de ésta. Y, por último, en cuanto a la función de control político de las comisiones, el análisis de datos demostró que las comisiones dedican gran parte de su agenda a citaciones. Es importante en futuros análisis incluir esta y otras de las labores del congreso, las cuales nos permitirán analizar el contexto en que la labor legislativa se lleva a cabo.

## Bibliografía

- Adler, Scott y Wilkerson, John D., *Intended Consequences: Jurisdictional Reform and Issue Control in the U.S. House of Representatives*, *Legislative Studies Quarterly*, 2008, Vol. 33, (1):85-114.
- Archer, Ronald y Shugart, Matthew, *The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia*, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.
- Botero, Felipe y Renno, Lucio R., *Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia* *Brazilian*, *Political Science Review (Online)*, 1, 2007.
- Carroll, Royce y Pachón, Mónica, *The Government Agenda in Presidential Democracies*, Preparado para la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston, 2008.
- Cox, Gary, *On the Effects of the Legislative Rules*, *Legislative Studies Quarterly*, 2002, Vol. 25, (2):169-192.
- Cox, Gary y McCubbins, Matthew. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, California, University of California Press, 1993.
- Cox, Gary y McCubbins, Matthew, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott, *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*, *Comparative Politics*, 2001, Vol. 33, (2):171-190.
- Crisp, Brian y Ingall, Rachael, *Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia*, *American Journal of Political Science*, 2002, Vol. 46, (4):733-748.





- Escobar-Lemmon, María, *Personal vote seeking and committee membership in Colombia*, preparado para el Congreso Internacional de Estudio Latinoamericanos, Washington, 2001.
- Fenno, Richard, *Congress and Committees: a Comparative Analysis, en Congress: structure and policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.
- Hedlund, Ronald D., Martorano, Nancy, Cooms, Kevin y Hamm, Keith E., *Partisan Stacking on Legislative Committees*, *Legislative Studies Quarterly*, 2009, Vol. 34, (2):175-191.
- Krehbiel, Keith, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, Michigan Studies in Political Analysis, 1992.
- Krehbiel, Keith, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- Martorano, Nancy, *Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization*, *Legislative Studies Quarterly*, 2006, Vol. 31, (2):205-234.
- Morgenstern, Scott, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Pachón, Mónica, tesis de maestría, *Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and legislative Rules, and Interactions with the Executive, 1991-2000*, Oxford, Inglaterra, 2002.
- Pachón, Mónica., capítulo de tesis doctoral: *Electoral Incentives versus Presidential Powers: The Effect of the 1991 Reform on the Plenary Agenda in Colombia*, Universidad de San Diego California, 2008.
- Pereira, Carlos, Mueller, Bernardo, *A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies*, *Journal of Legislative Studies*, 2004, Vol. 10, (1):9-49.
- Shepsle, Kenneth y Weingast, Barry, *The Institutional Foundations Of Committee Power*, *American Political Science Review*, 1987, Vol. 81, (1):85-105.
- Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.
- Taylor-Robinson, Michelle y Díaz, Chris, *Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label 'Marginal Legislature' Still Appropriate*, *Comparative Political Studies*, 1999, Vol. 32, (5):589-625.

Leyes:

Ley 3° de 1992. Las Comisiones del Congreso.

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