



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

La agenda legislativa del presidente en  
el proceso de las políticas públicas:  
el caso de Colombia (1994-2018)

Juan Guillermo Vieira Silva

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá, Colombia

2022



# La agenda legislativa del presidente en el proceso de las políticas públicas: el caso de Colombia (1994-2018)

**Juan Guillermo Vieira Silva**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Doctor en estudios políticos y relaciones internacionales**

Director:

Doctor André Noël Roth Deubel

Línea de Investigación:

Estado e instituciones políticas

Grupo de Investigación:

Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública

(APPGP)

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá, Colombia

2022



*A mi hijo:*

*Juan Sebastián Vieira Guerra*

*A la memoria de mi padre:*

*Guillermo Vieira Fernández*

*A mi madre:*

*Blanca Silva Zapata*



## Agradecimientos

El doctorado ha sido una experiencia vital que no puedo desligar de las demás experiencias y personas con que compartí mientras lo hice. Aquí quiero agradecer a todos los que me impulsaron a seguir adelante sean o no de la academia.

A mi familia, mamá, hermana y hermanos. A mi papá que lo mató la violencia hace más de 22 años, pero que recuerdo hizo un gran esfuerzo para pagarme mi primera entrada a una universidad, en la que por cierto no me fue nada bien. Visto en perspectiva aquel fracaso comenzando mi primera carrera seguramente no llevó a nadie a pensar que sería el primer “Doctor” de la familia.

A mi pequeño hijo, que justo nació al comenzar mi doctorado, con 7 años al terminar mi tesis. Paradójicamente, gracias al doctorado pude dedicarle más tiempo en sus primeros años, y gracias a él siempre estuve motivado, a pesar de todo, para terminar mi tesis. A la mamá del niño, que a pesar de las diferencias me apoyó en momentos clave.

A mi tutor, el Dr. André-Noel Roth, a quien ahora considero un amigo, quien me tuvo paciencia y sobre todo quien leyó mis borradores enormes y me ayudó a mejorarlos. El doctorado sin el profesor Roth, sin su grupo APPGP y los escritos, eventos y redes allí establecidos, no habría sido lo enriquecedor que fue. Gracias también a todos los compañeros de APPGP.

Al profesor Rodrigo Velásquez del CIDE, quien sin conocerme me sirvió de tutor en mi estancia en el CIDE el primer semestre de 2019. A los profesores Mauricio Dussauge, y Eduardo Villareal también del CIDE que me facilitaron las cosas para llegar a tan prestigiosa institución, para contactar al profesor Velásquez, y quienes se esforzaron por hacerme más llevadera la estadía en la ciudad de México.

A la profesora Laura Chaqués Bonafont, quien me facilitó mi estancia en Barcelona, España, en el IBEI, y quien me ayudó en diversos momentos durante mi proceso de elaboración de tesis.

Al ya jubilado profesor Gustavo Adolfo Molina, quien durante mi pregrado de Ciencia Política se animó a empezar un grupo de investigación y a invitarme a hacer parte de este, lo que fue definitivo para sentar las bases de mi carrera académica y de que terminara haciendo un doctorado.

A la Universidad Autónoma de Manizales por ser mi escuela como profesor universitario durante 4 años y medio.

A las dos mujeres (Ángela y Daniela) que en momentos distintos del doctorado compartieron conmigo su amor y compañía. Ellas, a su modo, me animaron, me tuvieron paciencia, me impulsaron a seguir adelante, y aunque con ambas sufrí bastante al terminar las relaciones, agradezco a la Vida haberlas cruzado en mi camino.

A mi amigo el Dr. Enrique García Tejeda, una de las amistades que me dejó la pasantía doctoral en México, y que tuvo a bien dedicarme tiempo para leer algunos de mis borradores. Gracias Enrique.

A todas y todos a quienes menciono, muchas gracias, pero también a quienes no menciono por fallos de memoria. Recuerdo a muchas personas animándome o preguntándome “¿cómo va la tesis?”.

Que nos falle la memoria, pero jamás el ser agradecidos.

## Resumen

### La agenda legislativa del presidente en el proceso de las políticas públicas: el caso de Colombia (1994-2018)

Esta tesis aborda el estudio del papel de los presidentes en el proceso de las políticas públicas en Colombia. Para ello nos concentramos, por primera vez en Colombia, en la caracterización y análisis de las agendas legislativas presidenciales y su destino en el Congreso. Justamente partimos de la pregunta por la relación entre agendas y éxito legislativo presidencial. Nuestra hipótesis es que hay unos tipos de agendas que favorecen el éxito del presidente en el Congreso. Este trabajo construye una tipología de las agendas a partir de su caracterización detallada según tres variables: tamaño, diversidad y “ambiciosidad”. Gracias a este esfuerzo encontramos que efectivamente el tipo de agendas que comparte los rasgos de tamaño pequeño, menos diversidad o más focalización, y que son más ambiciosas, se relacionan de forma particularmente llamativa con las mejores tasas de éxito legislativo presidencial, entre los seis gobiernos analizados. Este trabajo empírico se sustenta en varias bases de datos originales para Colombia, construidas usando el libro de códigos del Proyecto de Agendas Comparadas creado por los profesores Brian D. Jones y Frank R. Baumgartner. Las mediciones de diversidad y ambiciosidad son igualmente novedosas en el país. La primera se sustenta estadísticamente en el Índice de Shannon, y la segunda, aunque es muy debatible, abre la puerta para visitar la literatura sobre el presidencialismo colombiano y el papel de los presidentes en las políticas públicas, que, según nuestros datos, siguen estando en el centro de la generación de los cambios de política pública más importantes en la mayoría de los sectores relevantes para la gestión gubernamental. Con la medición de ambiciosidad podemos diferenciar dentro de las agendas totales los tipos de propuestas para centrarnos en las más relevantes y comparar los presidentes por sus pretensiones de cambio y por sus logros reales según la relevancia de lo que proponen y lo que logran.

La pregunta más general por el rol presidencial en el proceso de las políticas públicas colombiano, si bien no puede responderse concluyentemente a partir de nuestro diseño y hallazgos, ya que los presidentes también cuentan con otros instrumentos aquí no analizados, es muy sugerente respecto al papel que siguen teniendo en el proceso legislativo, en donde son los impulsores principales del cambio a pesar de las restricciones con que cuentan y de las dinámicas propias de las relaciones ejecutivo legislativo. Esta tesis responde entonces que hay una relación entre tipos de agendas y éxito legislativo presidencial que merece más investigación, y que tal relación demuestra la centralidad presidencial en el proceso de las políticas públicas en Colombia, en línea con hallazgos anteriores, pero con la demostración extra que nos permite la variable de ambiciosidad.

Finalmente, esta tesis concreta sus aportes en cinco componentes, 1) nuevas bases de datos que pueden seguirse ampliando y explorando con diversos fines, a la vez que constituyen el punto de partida del Proyecto de Agendas Comparadas en Colombia. 2) la primera caracterización detallada de las Agendas Legislativas Presidenciales en Colombia en un periodo de 24 años que agrupa todos los gobiernos completos entre 1994 y 2018. 3) la propuesta de tipos de agendas, tal vez la primera de este tipo en la investigación en políticas públicas. 4) en relación con lo anterior, el relacionamiento novedoso de los tipos de agendas con el éxito legislativo presidencial, encontrando que efectivamente puede ser un factor explicativo nuevo para la literatura. 5) la ampliación teórica, que implica que las teorías podrán empezar a considerar que la configuración de las agendas puede ser un factor explicativo, junto a otros, del éxito presidencial en el Congreso. A partir de todo esto, la tesis deja la puerta abierta para todos los análisis que se hacen en el marco del Proyecto de Agendas Comparadas, ya sean sectoriales, dentro de las agendas, o entre agendas, institucionales, entre otros. Este desarrollo a su vez inserta a Colombia en el escenario de la comparación de políticas y del mismo sistema político en el marco del Proyecto de Agendas Comparadas. Finalmente, se abre la posibilidad del refinamiento teórico, y las ampliaciones a nuevas variables de la categoría de tipos de agendas, que al igual de la de tipos de políticas, aún presenta posibilidades para su afinamiento y desarrollo.

**Palabras clave:** Agenda legislativa presidencial, relaciones ejecutivo-legislativo, estudios presidenciales, política colombiana, establecimiento de la agenda, tipología de agendas de políticas, éxito legislativo presidencial.

## **Abstract**

### **The president's legislative agenda in the public policy process: the case of Colombia (1994-2018)**

This dissertation deals with the study of the role of presidents in the Colombian public policy process. For the first time in Colombia, we focus on the characterisation and analysis of presidential legislative agendas and their fate in Congress. We start precisely from the question of the relationship between presidential legislative agendas and success. Our hypothesis is that there are certain types of agendas that favour the president's success in Congress. This paper constructs a typology of agendas based on their detailed characterisation according to three variables: size, diversity and "ambition". Thanks to this effort, we find that indeed the type of agendas that share the traits of small size, less diversity or more focus, and that are more ambitious, are particularly strikingly related to the best rates of presidential legislative success, among the six administrations analysed. This empirical work is supported by several original databases for Colombia, constructed using the Comparative Agendas Project codebook created by leading professors Brian D. Jones and Frank R. Baumgartner. The measures of diversity and ambition are equally novel in the country. The former is statistically supported and the latter, although highly debatable, opens the door to revisit the literature on Colombian presidentialism and the role of presidents in public policy, which, according to our data, continues to be at the centre of generating the most important public policy changes in most sectors relevant to government management. With the measurement of ambition we can differentiate within the total agendas the types of proposals to focus on the most relevant ones and compare presidents by their claims for change and by their actual achievements according to the relevance of what they propose and what they achieve.

The more general question of the presidential role in the Colombian public policy process, although it cannot be answered conclusively from our design and findings, since presidents also have other instruments not analysed here, is very suggestive of the role they continue to play in the legislative process, where they are the main drivers of change despite the

restrictions they face and the dynamics of executive-legislative relations. This dissertation then responds that there is a relationship between types of agendas and presidential legislative success that deserves further research, and that such a relationship demonstrates presidential centrality in the public policy process in Colombia, in line with previous findings, but with the extra demonstration that the ambition variable allows us.

Finally, this dissertation concretises its contributions in five components, 1) new databases that can be further expanded and explored for different purposes, while constituting the starting point of the Comparative Agendas Project in Colombia. 2) the first detailed characterisation of Presidential Legislative Agendas in Colombia over a 24-year period, grouping all full governments between 1994 and 2018. 3) the proposal of a typology of agendas, perhaps the first of its kind in public policy research. 4) related to the above, the novel relationship of agenda types with presidential legislative success, finding that it may indeed be an explanatory factor new to the literature. 5) the theoretical extension, which implies that theories may begin to consider that the configuration of agendas may be an explanatory factor, along with others, of presidential success in Congress. On this basis, the thesis leaves the door open for all the analyses carried out within the framework of the Comparative Agendas Project, whether sectoral, within agendas, or between agendas, institutional, among others. This development in turn places Colombia in the scenario of policy comparison and of the political system itself within the framework of the Comparative Agendas Project. Finally, it opens up the possibility of theoretical refinement and extensions to new variables in the category of types of agendas, which, like types of policies, still present possibilities for fine-tuning and development.

**Keywords:** Presidential legislative agenda, executive-legislative relations, presidential studies, Colombian politics, agenda setting, typology of policy agendas, presidential legislative success.

# Contenido

*Pág.*

<b>Resumen</b> .....	<b>IX</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>XVIII</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>XIX</b>
<b>Lista de abreviaturas</b> .....	<b>XXI</b>
<b>Parte I</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Breve acercamiento al sistema político colombiano (Revisión de literatura)</b> ....	<b>11</b>
1.1    Introducción .....	11
1.2    Revisión de literatura para Colombia .....	12
1.3    Una síntesis.....	28
<b>2. Marco Teórico</b> .....	<b>31</b>
2.1    Algunos conceptos clave .....	32
2.1.1    El proceso de las políticas públicas.....	32
2.1.2    La agenda y el establecimiento de la agenda.....	35
2.1.3    Poder presidencial y éxito presidencial .....	38
2.2    Teorías .....	39
2.2.1    Teorías del proceso de las políticas públicas .....	40
2.2.2    Teorías desde los estudios presidenciales .....	48
2.3    Un bosquejo de marco propio .....	53
2.4    ¿Qué hipótesis derivar de la teoría? .....	54
<b>3. Datos, Métodos y Aclaraciones</b> .....	<b>57</b>
3.1    Los datos .....	57
3.1.1    El Sistema de Códigos del Proyecto de Agendas Comparadas (PAC).....	59
3.1.2    La codificación para el caso colombiano .....	62
3.1.3    Las agendas legislativas presidenciales.....	63
3.1.4    Agendas de entrada y emergentes.....	64
3.2    Las variables .....	66
3.2.1    El tamaño de la agenda .....	66
3.2.2    La importancia de la agenda .....	67
3.2.3    Nuestra propuesta para la importancia alta .....	69
3.2.4    Diversidad de la agenda.....	71
3.3    Hacia una tipología de las agendas .....	73

3.4	Éxito legislativo y tasa de participación legislativa .....	74
3.5	¿Cómo se hizo el análisis? .....	75
<b>Parte II .....</b>		<b>76</b>
<b>4.</b>	<b>La Agenda Legislativa Presidencial de Samper (1994-1998).....</b>	<b>77</b>
4.1	Introducción .....	77
4.2	La agenda de entrada y la agenda emergente de Samper .....	79
4.2.1	La agenda de entrada de Ernesto Samper: el salto social.....	79
4.2.2	La agenda emergente de Ernesto Samper.....	81
4.3	El tamaño de la ALP de Samper.....	87
4.3.1	La agenda de Samper por sectores .....	88
4.4	Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Samper .....	89
4.4.1	La importancia por niveles y por sectores .....	90
	Importancia media y baja .....	90
	Importancia alta.....	91
4.5	Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Samper.....	93
4.5.1	Éxito presidencial .....	94
4.5.2	Tasa de participación legislativa.....	97
4.6	La diversidad de la agenda de Samper.....	98
4.7	Resultados para Samper .....	99
<b>5.</b>	<b>La Agenda Legislativa Presidencial de Pastrana (1998-2002).....</b>	<b>102</b>
5.1	Introducción .....	102
5.2	La agenda de entrada y la agenda emergente de Pastrana.....	104
5.2.1	La agenda de entrada de Andrés Pastrana: cambio para construir la paz .....	104
5.2.2	La agenda emergente de Andrés Pastrana .....	106
5.3	El tamaño de la ALP de Pastrana .....	112
5.3.1	La agenda de Pastrana por sectores.....	113
5.4	Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Pastrana.....	113
5.4.1	La importancia por niveles y por sectores .....	114
	Importancia alta.....	115
5.5	Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Pastrana .....	118
5.5.1	Éxito presidencial .....	118
5.5.2	Tasas de participación legislativa .....	120
5.6	La diversidad de la agenda de Pastrana .....	121
5.7	Resultados para Pastrana .....	122
<b>6.</b>	<b>La Agenda Legislativa Presidencial de Uribe I (2002-2006).....</b>	<b>125</b>
6.1	Introducción .....	125
6.2	La agenda de entrada y la agenda emergente de Uribe I .....	126
6.2.1	La agenda de entrada de Álvaro Uribe I: hacia un estado comunitario .....	126
6.2.2	La agenda emergente de Álvaro Uribe I.....	128
6.3	El tamaño de la ALP de Uribe I.....	132
6.3.1	La agenda de Uribe I por sectores .....	133
6.4	Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Uribe I .....	133
6.4.1	La importancia por niveles y por sectores .....	134
	Importancia media y baja .....	135
	Importancia alta.....	135
6.5	Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Uribe I.....	138

6.5.1	Éxito presidencial .....	138
6.5.2	Tasas de participación legislativa .....	141
6.6	La diversidad de la agenda de Uribe I.....	141
6.7	Resultados para Uribe I .....	143
<b>7.</b>	<b>La Agenda Legislativa Presidencial de Uribe II (2006-2010).....</b>	<b>145</b>
7.1	Introducción .....	145
7.2	La agenda de entrada y la agenda emergente de Uribe II .....	147
7.2.1	La agenda de entrada de Uribe II: Estado Comunitario, Desarrollo para todos .....	147
7.2.2	La agenda emergente de Uribe II.....	149
7.3	El tamaño de la ALP de Uribe II.....	153
7.3.1	La agenda de Uribe II por sectores .....	154
7.4	Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Uribe II .....	154
7.4.1	La importancia por niveles y por sectores .....	156
7.5	Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Uribe II.....	158
7.5.1	Éxito presidencial .....	158
7.5.2	tasa de participación legislativa.....	162
7.6	La diversidad de la agenda de Uribe II.....	163
7.7	Resultados para Uribe II .....	164
<b>8.</b>	<b>La Agenda Legislativa Presidencial de Santos I (2010-2014).....</b>	<b>166</b>
8.1	Introducción .....	166
8.2	La agenda de entrada y la agenda emergente de Samper .....	168
8.2.1	La agenda de entrada de Juan Manuel Santos I: Prosperidad para Todos .....	168
8.2.2	La agenda emergente de Juan Manuel Santos I .....	169
8.3	El tamaño de la ALP de Santos I .....	174
8.3.1	La agenda de Santos I por sectores.....	174
8.4	Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Santos I.....	175
8.4.1	La importancia por niveles y por sectores .....	176
	Importancia alta.....	177
8.5	Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Santos I .....	179
8.5.1	Éxito presidencial .....	179
8.5.2	Tasas de participación legislativa .....	182
8.6	La diversidad de la agenda de Santos I .....	183
8.7	Resultados para Santos I.....	184
<b>9.</b>	<b>La Agenda Legislativa Presidencial de Santos II (2014-2018).....</b>	<b>187</b>
9.1	Introducción .....	187
9.2	La agenda de entrada y la agenda emergente de Santos II.....	189
9.2.1	La agenda de entrada de Juan Manuel Santos II: Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación .....	189
9.2.2	La agenda emergente de Juan Manuel Santos II .....	192
9.3	El tamaño de la ALP de Santos II .....	196
9.3.1	La agenda de Santos II por sectores.....	196
9.4	Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Santos II.....	197
9.4.1	La importancia por niveles y por sectores .....	198
9.5	Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Santos II .....	201
9.5.1	Éxito presidencial .....	201
9.5.2	Tasa de participación legislativa.....	205

9.6	La diversidad de la agenda de Santos II .....	206
9.7	Resultados para Santos II.....	207
<b>Parte III</b> .....		<b>209</b>
<b>10. Discusión</b> .....		<b>210</b>
10.1	Hallazgos.....	211
10.1.1	Respecto al papel de las agendas legislativas presidenciales en el proceso de las políticas públicas .....	211
10.1.2	Respecto a la relación entre las características de las agendas, los tipos de agendas y el éxito presidencial .....	214
10.2	Implicaciones para la teoría .....	216
10.2.1	Enfoque de las agendas políticas.....	216
10.2.2	Enfoque de estudios presidenciales .....	219
10.3	Implicaciones para la práctica.....	220
10.3.1	La Presidencia .....	221
10.3.2	El Congreso .....	222
10.4	Limitaciones de la tesis.....	223
10.5	Conclusión de la discusión .....	224
<b>11. Conclusiones</b> .....		<b>228</b>
11.1	Recomendaciones para la investigación posterior .....	231
<b>A. Anexos Parte I: clasificación de importancia alta, media, baja de los PL de cada ALP</b> .....		<b>233</b>
<b>B. Anexos Parte II: Anexos por capítulos 4 a 9</b> .....		<b>270</b>
<b>1. Anexos al capítulo 4. La agenda de Samper</b> .....		<b>270</b>
1.1	Agenda de entrada y agenda emergente de Samper .....	270
1.2	Importancia alta en Samper por número de PL y con tema de cada PL .....	274
1.3	PL por temas y por nivel de importancia en Samper.....	276
<b>2. Anexos al capítulo 5. La agenda de Pastrana</b> .....		<b>280</b>
2.1	Agenda de entrada y agenda emergente de Pastrana.....	280
2.2	Importancia alta en Pastrana por número de PL y con tema de cada PL.....	289
2.3	PL por temas y por nivel de importancia en Pastrana.....	291
<b>3. Anexos al capítulo 6. La agenda de Uribe I</b> .....		<b>294</b>
3.1	Agenda de entrada y agenda emergente de Uribe I .....	294
3.2	Importancia alta en Uribe I por número de PL y con tema de cada PL .....	301
3.3	PL por temas y por nivel de importancia en Uribe I .....	303
<b>4. Anexos al capítulo 7. La agenda de Uribe II</b> .....		<b>307</b>
4.1	Agenda de entrada y agenda emergente de Uribe II .....	307
4.2	Importancia alta en Uribe II por número de PL y con tema de cada PL .....	314
4.3	PL por temas y por nivel de importancia en Uribe II .....	315
<b>5. Anexos al capítulo 8. La agenda de Santos I</b> .....		<b>319</b>
5.1	Agenda de entrada y agenda emergente de Santos I.....	319
5.2	Importancia alta en Santos I por número de PL y con tema de cada PL.....	327
5.3	PL por temas y por nivel de importancia Santos I.....	329

<b>6. Anexos al capítulo 9. La agenda Santos II.....</b>	<b>333</b>
6.1 Agenda de entrada y agenda emergente de Santos II.....	333
6.2 Importancia alta en Santos II por número de PL y con tema de cada PL.....	339
6.3 PL por temas y por nivel de importancia Santos II.....	341
<b>Bibliografía .....</b>	<b>345</b>

## Lista de figuras

*Pág.*

<b>Figura 1 Proyectos de ley por origen, ejecutivo y legislativo (dividido en Senado y Cámara).....</b>	<b>20</b>
<b>Figura 2 Punto de llegada de los proyectos de ley en el proceso legislativo: comparando iniciativa legislativa y ejecutiva.....</b>	<b>21</b>
<b>Figura 3 Proyectos de Ley por sectores Samper .....</b>	<b>89</b>
<b>Figura 4 Proyectos de Ley por sectores Pastrana .....</b>	<b>113</b>
<b>Figura 5 Proyectos de Ley por sectores Uribe I.....</b>	<b>133</b>
<b>Figura 6 Proyectos de Ley por sectores Uribe II.....</b>	<b>154</b>
<b>Figura 7 Proyectos de Ley por sectores Santos I .....</b>	<b>175</b>
<b>Figura 8 Proyectos de Ley por sectores Santos II .....</b>	<b>197</b>

## Lista de tablas

	<i>Pág.</i>
<b>Tabla 1 Comparación libro de códigos del Proyecto de Agendas Comparadas Internacional y el Libro Colombiano.....</b>	<b>59</b>
<b>Tabla 2 El tamaño de la ALP por presidente, con PL de tratados y sin PL de tratados.....</b>	<b>64</b>
<b>Tabla 3 Propuesta de tipología de agendas según tamaño, diversidad y ambiciosidad .....</b>	<b>73</b>
<b>Tabla 4 Clasificación de importancia de la ALP de Samper .....</b>	<b>89</b>
<b>Tabla 5 Importancia de la ALP de Samper por sectores.....</b>	<b>91</b>
<b>Tabla 6 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados.....</b>	<b>94</b>
<b>Tabla 7 Comparación de tasas de éxito entre Congreso y Presidencia .....</b>	<b>96</b>
<b>Tabla 8 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso .....</b>	<b>97</b>
<b>Tabla 9 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Samper ..</b>	<b>98</b>
<b>Tabla 10 Clasificación de importancia de la ALP de Pastrana.....</b>	<b>114</b>
<b>Tabla 11 Importancia de la ALP de Pastrana por sectores.....</b>	<b>115</b>
<b>Tabla 12 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados.....</b>	<b>118</b>
<b>Tabla 13 Comparación de tasas de éxito de Presidencia y Congreso.....</b>	<b>120</b>
<b>Tabla 14 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso.....</b>	<b>121</b>
<b>Tabla 15 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Pastrana</b> <b>122</b>	
<b>Tabla 16 Clasificación de importancia de la ALP de Uribe I.....</b>	<b>134</b>
<b>Tabla 17 Importancia de la ALP de Uribe I por sectores.....</b>	<b>135</b>
<b>Tabla 18 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados.....</b>	<b>138</b>
<b>Tabla 19 Comparación de tasas de éxito entre Congreso y Presidencia .....</b>	<b>140</b>
<b>Tabla 20 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso.....</b>	<b>141</b>

---

<b>Tabla 21 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Uribe I</b>	<b>142</b>
<b>Tabla 22 Clasificación de Importancia de la ALP de Uribe II</b> .....	<b>155</b>
<b>Tabla 23 Importancia media diferenciando PL de tratados de otros</b> .....	<b>156</b>
<b>Tabla 24 Tasas de éxito general y éxito en importancia alta</b> .....	<b>159</b>
<b>Tabla 25 Comparación de tasas de éxito Congreso y Presidencia</b> .....	<b>161</b>
<b>Tabla 26 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso</b> .....	<b>162</b>
<b>Tabla 27 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Uribe II</b> .....	<b>163</b>
<b>Tabla 28 Clasificación de importancia de la ALP de Santos I</b> .....	<b>176</b>
<b>Tabla 29 Importancia media diferenciando PL de tratados de los demás</b> .....	<b>177</b>
<b>Tabla 30 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados</b> .....	<b>180</b>
<b>Tabla 31 Comparación de tasas de éxito entre Congreso y Presidencia</b> .....	<b>182</b>
<b>Tabla 32 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso</b> .....	<b>182</b>
<b>Tabla 33 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Santos I</b> .....	<b>183</b>
<b>Tabla 34 Clasificación de Importancia de la ALP de Santos II</b> .....	<b>197</b>
<b>Tabla 35 Importancia de la ALP de Santos II por sectores</b> .....	<b>199</b>
<b>Tabla 36 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados</b> .....	<b>201</b>
<b>Tabla 37 Comparación de tasas de éxito entre Congreso y Presidencia</b> .....	<b>205</b>
<b>Tabla 38 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso</b> .....	<b>205</b>
<b>Tabla 39 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Santos II</b> .....	<b>206</b>

## Lista de abreviaturas

### Abreviatura Término

---

<i>ALC</i>	Agenda Legislativa Congressional
<i>ALP</i>	Agenda Legislativa Presidencial
<i>CONPES</i>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<i>DNP</i>	Departamento Nacional de Planeación
<i>PAC</i>	Proyecto de Agendas Comparadas
<i>PAL</i>	Proyecto de Acto Legislativo
<i>PL</i>	Proyecto de Ley
<i>PND</i>	Plan Nacional de Desarrollo

---

# Parte I

Agrupada la introducción y los tres capítulos iniciales de la tesis. El primero dedicado a la contextualización básica del sistema político colombiano y la presentación de una breve revisión de literatura sobre Colombia. El segundo presenta el marco teórico, y el tercero cierra con el diseño metodológico, explicando la construcción de las bases de datos, las variables utilizadas y cómo se construyó la tipología de agendas, entre otras aclaraciones necesarias.

## Introducción

Esta investigación nace por la decisión del autor de dedicar su vida laboral y académica a estudiar el proceso de las políticas públicas en Colombia. Investigar ese proceso implica estudiar muchos componentes, entre ellos el papel de las instituciones y actores más importantes del sistema político, sus redes y dinámicas, los eventos que más influyen en el sistema, el contexto en el que se desarrolla el proceso, las políticas sectoriales y sus resultados, entre otros.

Para esta tesis se ha elegido empezar por la presidencia y los presidentes. Considerados como la figura central en la conducción política del sistema político colombiano, desentrañar si sus agendas legislativas juegan o no un rol central en la producción legislativa, representa un ejercicio necesario para avanzar en la comprensión del proceso de las políticas públicas en el país, del papel de los presidentes en las políticas, y del mismo funcionamiento institucional del sistema político.

Entre las agendas presidenciales que tienen que ver con políticas públicas destacan la agenda retórica, la agenda administrativa o unilateral y la agenda legislativa (Cohen, 2012a). Con la primera el presidente comunica problemas o soluciones, refuerza su mensaje, llama la atención, busca convencer a la ciudadanía u otros actores políticos, presiona, entre otras estrategias. Con la segunda incide en las políticas públicas de forma directa con decisiones que fundamentalmente dependen de él mismo o de su gobierno. Para el caso colombiano, además de tomar decisiones mediante los diversos tipos de decretos el presidente cuenta con otras herramientas para incidir en las políticas públicas, como los documentos CONPES<sup>1</sup>, las directivas, las resoluciones y las circulares. Y finalmente está la agenda legislativa, entendida como todos los proyectos de ley con origen en el ejecutivo presentados al Congreso en un periodo dado.

---

<sup>1</sup> Siglas del Consejo Nacional de Política Económica y Social que alude al órgano de coordinación interministerial e interagencial del gobierno y a los documentos que emite.

Una agenda es una lista de prioridades. La agenda legislativa presidencial es la lista de prioridades de política pública (en la forma de proyectos de ley) que el ejecutivo considera pertinente presentar al Congreso, con el fin de convertirlas en leyes. Esta tesis aborda esas agendas como conjuntos de propuestas, reconstruidas a posteriori<sup>2</sup>, y las analiza a partir de tres de sus características más importantes, su tamaño (qué tan pequeñas o grandes son unas respecto a otras), su diversidad (qué tan dispersa o concentrada está la atención presidencial en ellas), y finalmente, el alcance o importancia, que busca determinar qué tan ambiciosas o reformistas son. Con esta caracterización de las agendas construimos una tipología de las agendas, que nos permitirá explorar si hay un tipo particular que se relacione de mejor manera con los niveles de éxito legislativo presidencial que alcanza cada uno de los seis gobiernos analizados. De este modo conectamos agenda con decisión dentro del proceso de las políticas.

A pesar de la centralidad de los presidentes en el sistema político colombiano, y a descripciones que hablan de nuestro sistema como un hiperpresidencialismo que raya en lo autoritario (Forero, 2020; Vásquez, 1986), consideramos que no se ha establecido en la academia nacional un programa de investigación alrededor de la actividad de la presidencia y los presidentes. Esto se ve reflejado en la escasa literatura académica disponible, en la existencia de múltiples vacíos, y por tanto en la difusión de explicaciones incompletas o erróneas, en la mitificación de análisis clásicos que nunca volvieron a verificarse empíricamente, y también en la falta de uso de conceptos ampliamente difundidos en otras latitudes.

El conocimiento que tenemos sobre las agendas presidenciales es precario y eminentemente descriptivo. Además, no proviene del análisis directo de las agendas, sino de análisis de las relaciones ejecutivo – legislativo, de estudios legislativos nacionales o comparados, que analizan el presidente como un factor más entre los determinantes de los resultados legislativos. En nuestra revisión no encontramos ningún análisis minucioso sobre Colombia que tuviera como objeto dar cuenta de las agendas legislativas presidenciales, ni de su contenido completo, ni de sus determinantes, ni menos de su relación con el éxito legislativo presidencial, entre otros aspectos clave. A partir de los

---

<sup>2</sup> Después que han pasado los periodos de gobierno respectivos, cuando se pueden agrupar todos los proyectos de ley presentados y saber qué pasó con ellos en el Congreso, si se convirtieron en ley o no.

estudios legislativos, locales y comparados, sabemos algo sobre la interacción de la Agenda Legislativa Presidencial (ALP) con la agenda del Congreso, limitado a las tasas de participación y de éxito legislativo y en menor medida sobre la importancia de la legislación que se hace aprobar desde una u otra fuente. En todo caso no encontramos ningún análisis enfocado en analizar las agendas como objetos directos de estudio y tampoco ninguno para un periodo tan grande como el que analizamos aquí (24 años). En este sentido, consideramos que este trabajo permite llenar un vacío en el conocimiento sobre el funcionamiento del sistema político colombiano

A la deficiencia en la caracterización detallada de las agendas se suma por tanto la falta de mediciones respecto algunas de las variables más importantes que tendrían mucho por decirnos, no solo de las agendas, sino de la priorización presidencial, y obviamente sobre nuevos elementos a considerar en las relaciones con el Congreso. Una falencia común en Latinoamérica de los análisis de la actividad legislativa es que no se diferencian tipos de leyes por importancia (Bárcena, 2019), y sin una jerarquización adecuada no es posible determinar si por ejemplo una legislación ambiciosa es más probable que pase por la agenda del Congreso o por la agenda presidencial. Avanzar hacia esta jerarquización es un paso necesario si queremos comprender en mayor detalle, no solo el contenido de las agendas, sino también las relaciones ejecutivo legislativo.

En materia de éxito legislativo presidencial, que suele usarse como variable dependiente en la mayoría de la literatura latinoamericana y estadounidense, se han utilizado una amplia cantidad de variables explicativas, sin embargo, no pudimos encontrar ninguna parecida al tipo de agendas. Las variables más comunes son las político-institucionales, tanto del lado del presidente, por ejemplo, sus poderes, como desde el lado del Congreso, léase las mayorías partidarias. Estas han primado en los análisis colombianos (Milanese, 2011). La literatura internacional también ha considerado varias más asociadas al estilo de gobierno, la capacidad estratégica del presidente, y su capacidad de anticipar al Congreso, entre otras. Otra más que inspiró de algún modo el diseño de este trabajo es la que se refiere a que el tipo de políticas también determina o influye en el éxito de estas, así como la forma en que se empaquetan. Esto nos llevó a pensar que si el tipo de políticas puede ser un factor explicativo, también lo puede ser el tipo de agendas, en que van esas políticas.

Partimos entonces, de la idea de que es necesario llenar el vacío de la falta de caracterización en detalle de las agendas presidenciales, y explorar qué tipo de relación guardan con el éxito legislativo presidencial. Desde el punto de vista del proceso de las políticas públicas esta tesis empieza donde termina el proceso de la fijación de agenda (en este caso los proyectos de ley) y termina donde estos son aprobados o rechazados, es decir en la arena decisional del Congreso. El análisis del recorrido de los proyectos contenidos en las agendas hasta su aprobación o negación en el Congreso, así como el análisis de su contenido sectorial, nos permiten ubicar las ALP en el proceso de las políticas públicas y determinar la importancia del presidente en ese proceso.

En concreto esta tesis tiene como objetivo investigar la relación entre las agendas legislativas presidenciales y el éxito legislativo presidencial. Sabemos teóricamente que las agendas son relevantes para el proceso decisional, porque entre otras cosas formulan problemas y soluciones sobre los cuales se van a tomar las decisiones, pero en términos empíricos no tenemos esclarecido ese proceso en el marco de las relaciones entre ALP y toma de decisiones en el Congreso. Para esclarecer aún más este proceso de interacción de agendas nuestra tesis aporta conocimiento en varios puntos. Primero, en la caracterización pormenorizada de las ALP según las variables de tamaño, diversidad e importancia (“ambiciosidad”), estas dos últimas son un aporte novedoso. Segundo, en la proposición de una tipología de agendas, un aporte completamente nuevo. Tercero, en el relacionamiento de los tipos de agendas con el éxito legislativo presidencial. Cuarto, en la búsqueda de la ampliación de la teoría que explica el éxito legislativo, que hasta ahora no ha considerado el tipo de agendas como un factor a tener en cuenta. Como un quinto aporte relevante podrían sumarse las bases de datos realizadas para esta tesis, que además de poder ser usadas para diversos análisis agregados o sectoriales dentro de Colombia, pueden ser el punto de partida para desarrollar en el país el Proyecto de Agendas Comparadas<sup>3</sup>.

Como mostramos esta tesis pretende responder una pregunta específica ¿qué relación existe entre los tipos de agendas y el éxito legislativo presidencial en el Congreso? Que una vez respondida nos permitirá vislumbrar y desarrollar la respuesta a una más general ¿cuál es el papel de las agendas legislativas de los presidentes en el proceso de las

---

<sup>3</sup> <https://www.comparativeagendas.net/>

políticas en Colombia? Respecto a la primera y gracias a los aportes de la literatura consideramos que hay una combinación de características de la agenda que la hace más propicia para el éxito presidencial en el Congreso. Agendas más pequeñas, más focalizadas o con menor fragmentación de la atención presidencial, y sobre todo más ambiciosas, podrían tener mayores niveles de éxito presidencial. ¿Por qué más pequeñas? Porque es posible que disminuyan la posibilidad de sobrecargar la agenda del Congreso. ¿Por qué menos diversas?, porque concentran la atención del Congreso que además reconoce con más facilidad las prioridades presidenciales. ¿Por qué más ambiciosas? porque implican un mayor procesamiento de información desde el ejecutivo que reduce los costos para los congresistas.

Agendas presidenciales más grandes podrían chocar con agendas también más grandes del lado de los congresistas, o implicarían mayor dificultad para enfocar su atención, o podrían ser interpretadas como sobrecarga o como que el ejecutivo no tiene claridad, o incluso para el mismo ejecutivo pueden implicar mayores dificultades para concentrar sus esfuerzos en el Congreso. Es posible que a mayor tamaño también haya mayor fragmentación de la atención presidencial. Del lado de la “ambiciosidad” de las agendas parecería que sería más fácil concentrarse en agendas poco pretenciosas o reformistas, y lograr mayores éxitos en el Congreso, en parte porque proyectos más ambiciosos implican mayor conflicto y atención política. Pero por otro lado el mismo hecho de que la agenda sea ambiciosa implica compromiso de parte del gobierno, focalización y decisión de involucrarse hasta el final, puesto que en sí mismos son prioridades dentro de las agendas, cuyos logros son claves para el éxito del gobierno involucrado.

Teóricamente acercamos el enfoque de las agendas políticas con los enfoques dominantes para explicar las relaciones ejecutivo legislativo en lo que tiene que ver con el éxito legislativo y la interacción de sus agendas. Aquí hacemos un esfuerzo especial dado que la teoría no considera aún la categoría de tipo de agendas en sus marcos. De ahí que incluyamos también como aporte de la tesis la justificación de incluir este nuevo factor.

La teoría de las agendas políticas deriva de la tradición de estudios de agenda-setting en políticas públicas, con especial predominancia e influencia de la obra de Baumgartner y Jones (Baumgartner & Jones, 1993, 2002, 2015; B. D. Jones & Baumgartner, 2005). Sin embargo, cuando se habla de teoría de las agendas políticas se está dando a entender que la teoría se está llevando más allá de los sectores de política pública al estudio de la

política y las instituciones del sistema político. Las agendas tienen mucho que decirnos del funcionamiento institucional y por tanto del sistema político formal.

Este enfoque considera que definir los problemas y las soluciones que recibirán atención sería por las instituciones y actores clave de un estado, es de los procesos políticos más importantes dentro del mismo. La lucha por estas definiciones es una lucha de poder que determina quienes participan, en qué arenas decisionales, y por tanto quienes ganan y quienes pierden. Los supuestos principales son que la fijación de agenda se refiere a la asignación de atención, que esta es un recurso escaso, y que tiene efectos posteriores o en otras palabras que la atención es una precondition para la acción. Este último elemento es clave para entender la dinámica de la agenda y para nuestra tesis. Consideramos que le da sentido a la justificación de nuestro problema de investigación, relacionada con la afirmación de que el establecimiento de la agenda está directamente conectado con la toma de decisiones, asunto que la literatura no ha trabajado suficientemente. Desde esta perspectiva, entonces, lo que no entra en las agendas relevantes, no tiene opción de ser decidido.

En este sentido nos salimos de la literatura tradicional que analiza la política de las políticas sectoriales, y usando el enfoque de las agendas políticas, podemos hablar de un proceso político, y no solo de políticas públicas, que pone en interacción la Presidencia y el Congreso, dando cuenta en últimas de aspectos que sirven para caracterizar el sistema político

Desde la teoría de relaciones ejecutivo legislativo centrada en explicar el éxito legislativo presidencial hemos seleccionado tres abordajes complementarios generales (desde las relaciones ejecutivo – legislativo) y dos específicos, que buscan explicar la fortaleza de la agenda presidencial. Por una parte, el enfoque de perspectivas múltiples (Shull, 1999) que va más allá de las perspectivas simples, que se quedan en si es el presidente el que domina el proceso legislativo o si es el Congreso, y enfatiza en la existencia de dos ambientes explicativos: el interno dividido en dos, Presidencia y Congreso, y el exógeno que contiene los determinantes que compiten en las interacciones entre Presidencia y Congreso. El énfasis está más que en quién domina a quién en cómo interactúan ambas instituciones en contextos y coyunturas particulares, no siempre con la predominancia de un ambiente sobre otro.

Junto a esta teoría usamos la de la capacidad estratégica del presidente (Edwards III, 2009) y la teoría de la anticipación del Congreso (Cohen, 2012a). La evidencia sugiere que es importante la capacidad estratégica del presidente para empaquetar su agenda (Bond & Fleisher, 1990) y anticipar al Congreso para saber en qué momento enviar sus propuestas y hacerlas más viables (Cohen, 2012a). El presidente es estratégico en un marco de racionalidad limitada, con sus propias limitaciones cognitivas y de procesamiento de información, con restricciones institucionales y políticas, ubicado desde su torre de observación apuesta en el juego político a partir de sus ventajas y capacidades, moviliza sus recursos y sus factores de poder, con éxitos variables como veremos.

La teoría de la capacidad estratégica se centra en el contexto y la coyuntura concreta en la que se ubica el presidente y que le ofrece o no oportunidades para sacar adelante su gobierno, y en particular sus objetivos en el Congreso. La teoría de la anticipación del Congreso tiene como premisa fundamental, la idea de que los presidentes tienen en cuenta el contexto político del Congreso al momento de aventurarse a presentarle sus proyectos debido a que no quieren ver frustradas sus intenciones o quieren minimizar las posibilidades de rechazo (Cohen, 2012b, pp. 4–5). Según su autor esta teoría conecta el proceso de construcción de la agenda con las respuestas posteriores del Congreso a la misma, por ejemplo, con los niveles de éxito presidencial. Lo que se incluya en la agenda, y en general el proceso de construcción de la agenda presidencial tiene efectos directos sobre los posibles resultados del proceso legislativo (Cohen, 2012b, Chapter 1).

Desde los factores explicativos de la potencia de la agenda legislativa presidencial resaltamos dos enfoques, el de la repartición de cargas, y el de la superioridad informacional. En el primero el supuesto es que el presidente construye mejores propuestas legislativas sustentado en la enorme cantidad de recursos que tiene a disposición, lo que en relación con el Congreso supone más un servicio o colaboración que una dominación. Y en la segunda se parte del hecho de que las propuestas del presidente tienen ventajas en el Congreso sustentadas en la superioridad de la información que este maneja (Cameron & Park, 2008).

En términos metodológicos, el proceso general que seguimos es el siguiente: a) caracterizar con detalle las agendas, b) desarrollar una tipología de las agendas, y a partir de lo anterior, c) determinar tasas de participación legislativa y de éxito legislativo para presidentes y para congresos, d) establecer la relación entre tipos de agendas y niveles

de éxito legislativo presidencial, e) responder la pregunta general orientada a ubicar las ALP en el proceso de las políticas públicas en Colombia.

A un nivel más específico todo esto depende de la infraestructura de datos, que en nuestro caso es completamente original para esta tesis. Utilizamos el sistema de codificación del *Comparative Agendas Project* para codificar todos los proyectos de ley, los proyectos de acto legislativo, las leyes, y los CONPES, entre 1994 y 2018, que juntos suman cerca de 15.000 ítems, lo que nos permite comparar entre presidentes o entre instituciones y lograr los objetivos asociados al proceso mencionado antes, pero también hacer análisis longitudinal de atención política, ya sea considerando agendas completas o para el análisis de sectores específicos, al igual que abrimos la posibilidad de análisis comparados con otros países donde se ha aplicado el sistema de codificación mencionado.

### **Estructura de la tesis**

Esta tesis se divide en 11 capítulos repartidos en tres partes. La primera incluye la introducción, la revisión de literatura sobre Colombia, el marco teórico y la metodología. La segunda, presenta los resultados en 6 capítulos, uno por cada uno de los gobiernos analizados. Y la tercera, se ocupa de la discusión y la conclusión. Al final se agrega una parte importante de anexos.

El capítulo uno pretende acercar al lector al sistema político colombiano presentando además un acercamiento breve a literatura sobre Colombia, que se relaciona con esta tesis. Como mencionamos partimos de que no hay estudios que tengan como objeto el mismo de nuestra investigación, sin embargo, hay algunos que nos permiten un acercamiento inicial, y también la posibilidad de tener con qué discutir nuestros hallazgos al final.

El capítulo dos presenta el marco teórico derivado de la combinación del enfoque de agendas políticas orientado al estudio de las instituciones, y el enfoque de estudios presidenciales centrado en las relaciones ejecutivo legislativo alrededor de la interacción de sus agendas de políticas. En el capítulo tres detallamos la metodología, desde la construcción de las bases de datos, pasando por el sistema de codificación utilizado y las decisiones tomadas durante el proceso, llegando a las formas de medir cada una de las variables consideradas para caracterizar las agendas. Se muestra cómo se va a construir la tipología de agendas con las cuales se relacionará cada uno de los 6 gobiernos, y la

relación que tienen los tipos predominantes de agendas con el éxito presidencial, el cual también se mide de forma particular en esta tesis.

Los capítulos del 4 al 9 presentan los resultados empíricos de forma descriptiva para cada uno de los 6 gobiernos analizados. Un capítulo por presidente. La estructura de cada uno de estos capítulos es la misma, en términos de títulos, subtítulos y gráficas. Cada capítulo comienza con una introducción donde se presentan datos generales que buscan mostrar el carácter general de cada gobierno y de su agenda y algunos datos grandes de contexto como la mayoría que tuvo en el Congreso y los datos de popularidad a lo largo del periodo de cuatro años. A esto le sigue la descripción de las agendas de entrada y las agendas emergentes, los datos del tamaño de la ALP en relación con las ALP de los demás presidentes, y algunos datos de la dinámica de la agenda congresional para brindar contraste. En este mismo apartado se separan el número de PL por sectores, para identificar los sectores con más o menos PL y empezar a vislumbrar las dinámicas de atención. Cada capítulo termina con una conclusión que sintetiza descriptivamente los resultados de investigación para cada presidente, y aporta para cada uno una clasificación de sus agendas en uno de los tipos propuestos en la metodología. Las conclusiones de estos seis capítulos constituyen la base para el capítulo 10, de discusión.

Finalmente, en el capítulo 10 se discuten los resultados más importantes a la luz de la teoría, y se consideran las implicaciones de los hallazgos, y las limitaciones de la tesis. Cerramos la tesis con las conclusiones, que entre otras cosas enfatizan en las posibilidades investigativas que se abren con las bases de datos desarrolladas para la tesis y con los aportes realizados, así como algunas orientaciones y recomendaciones para la investigación futura particularmente desde la perspectiva del estudio de las agendas políticas en el país y la región.

# 1. Breve acercamiento al sistema político colombiano (Revisión de literatura)

## 1.1 Introducción

En términos del proceso legislativo, el marco constitucional colombiano determina que hay 14 fuentes de iniciativa legislativa, sin embargo, poco más del 98 % de las leyes provienen de solo 2 fuentes: el ejecutivo y el legislativo (Vieira-Silva, 2019).

Según el diseño constitucional vigente en Colombia, en materia de políticas públicas el presidente es relevante, entre otras cosas, porque: 1) tiene iniciativa legislativa (proyectos de ley y actos legislativos) (Art. 154), 2) puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a discutir una agenda de temas propuesta por el mismo presidente (Art. 138), además puede mandar al Congreso proyectos con mensajes de urgencia (Art. 163), 3) presenta el Plan de Desarrollo (compuesto de los objetivos, metas, estrategias y políticas nacionales y sectoriales, priorizadas para el corto y mediano plazo), que en caso de no ser aprobado por el Congreso en cierto tiempo, puede ser decretado por el presidente (Art. 341), 4) envía los proyectos de presupuesto y rentas al Congreso, que solo puede ser modificado por los congresistas con visto bueno del Ministro de Hacienda (Art. 351), alfil del presidente, 5) declara estados de excepción (Cap. 6), dentro de los cuales, dependiendo el tipo, adquiere facultades legislativas y de decreto, especiales, 6) puede objetar las leyes aprobadas en el Congreso (Art. 165), 7) tiene poder de decreto (Art. 189, 11), de los cuales hay diversos tipos, unos más relevantes que otros para la formación de políticas públicas. Además, maneja el presupuesto de la nación, tiene la potestad de crear y acabar con entidades públicas, y tiene un alto poder de nombramiento, entre otros poderes, que bien pueden ser usados para negociar el éxito de su agenda de políticas, como pretende evidenciarlo esta investigación, a partir de la idea de que cuando el presidente quiere, puede, es decir cuando decide poner en juego los recursos de poder con que cuenta puede ser determinante en las decisiones finales de política pública.

Todas estas prerrogativas ubican a los presidentes en una situación ventajosa respecto al Congreso, sin embargo, no implican que los primeros dominan enteramente el proceso legislativo. El Congreso, a pesar de tener serias debilidades incide considerablemente en la generación de leyes, tanto por la dinámica legal de funcionamiento del Congreso, como por su carácter político. Esto se expresa desde cuando entran los proyectos de ley al Congreso, ya sea por Senado o Cámara, por quién es el presidente de la mesa directiva, por cómo se hace la repartición y ordenamiento de los proyectos, por cómo se conforman las comisiones donde se van discutir, cómo se hace el nombramiento de los ponentes, por las dinámicas propias de cada uno de los debates (4 para proyectos de ley ordinarios, 8 para proyectos de actos legislativo, proyectos de ley marco, estatutarios u orgánicos), y especialmente la dinámica política necesaria para armar las mayorías suficientes para su aprobación en cada etapa, lo que hace que la dinámica de negociación sea determinante de cómo se van reconfigurando y cambiando los proyectos que entran.

A continuación, revisamos alguna literatura sobre el presidencialismo colombiano, que permite entender su funcionamiento, pero también cómo se ha abordado su estudio. Al final de la investigación podremos poner en discusión nuestros hallazgos con parte de esta literatura.

## 1.2 Revisión de literatura para Colombia

Dos versiones de la evolución del régimen presidencial colombiano contribuyen a contextualizar la discusión sobre las relaciones entre poder presidencial y políticas públicas en el país. En primer lugar y escribiendo antes de la Constitución de 1991, Vásquez (1986), para quien la tradición presidencial en Colombia, analizada a la luz de la evolución constitucional, ha creado, en cabeza de los presidentes, una especie de monstruo leviatánico, que no se ha podido desligar de la “presidencial imperial” que con Bolívar como pionero le dio vida al país, para darle cabida a una presidencia constitucional, cuyo intento desde 1910 no ha podido consolidarse.

Dice Vásquez (1986) que la “presidencia imperial” es más fuerte ahora (escribía en 1986) que en la época de la Regeneración, y lo sostiene arguyendo que “el centralismo del Estado colombiano es absoluto” (1986, p. III), que la reforma constitucional de 1968 reforzó el control del ejecutivo sobre la elaboración y ejecución del presupuesto, sobre la economía

en general y otras tareas claves, que el presidente es el centro de todo el andamiaje institucional público, “es dueño de la nómina oficial, es comandante supremo de la fuerza pública y dirige sin control de ninguna autoridad las relaciones exteriores del país” (1986, p. III), entre otros dominios, resaltando por último, que la prolongada violencia del país, además ha contribuido a establecer el “Estado de Sitio permanente<sup>4</sup> que todos los gobiernos del Frente Nacional sin distinción mantuvieron durante años enteros, originando una legalidad de excepción que le transfiere al Ejecutivo la potestad del Congreso y a las Fuerzas Armadas la competencia de los jueces” (Vásquez, 1986, p. V).

En segundo lugar, Pedro Medellín (2006), escribiendo 15 años después de la Constitución de 1991, consciente de los cambios que ésta implicó sobre la institucionalidad colombiana, y con la intención de dar cuenta de las relaciones entre presidencialismo y gobernabilidad, se va prácticamente al otro extremo, sostiene que el poder presidencial se ha venido erosionando (Medellín, 2005), es decir ha venido perdiendo gobernabilidad. Afirma Medellín (2006, p. 22): “... el poder presidencial se encuentra cada vez más sitiado por los demás poderes públicos, por los medios de comunicación y por los propios ciudadanos. El presidente, que ayer era la personificación del poder y la majestad estatal, hoy es la encarnación del descontento y el rechazo general.”

Se pasó de tratar de hacer realidad el sueño de una presidencia constitucional a una presidencia personal<sup>5</sup> que habría de configurarse con la Constitución de 1991, “en la que cada vez resulta más difícil determinar los límites entre las causas personales de ganar las elecciones, la tarea de gobernar y los proyectos políticos e institucionales del ejercicio presidencial” (p. 22). En últimas es:

un modo de gobernar cada vez más personal y menos institucional de la Presidencia, en el que los intereses y el talante del presidente son los que marcan el destino del país (...) El círculo presidencial tiende a cerrarse en torno de quien es el titular del poder presidencial. A él se le rinden los honores y se le debe obediencia. La participación personal desplaza cualquier obligación ética que pueda imponer la ley o los propios ciudadanos. Los ministros saben claramente que al único al que se le debe

---

<sup>4</sup> Uprimny (2007a, p. 55) asegura que “desde el cierre temporal del Congreso durante el gobierno de Ospina Pérez (1946-1950), en noviembre de 1949, hasta la expedición de la constitución de 1991, Colombia vivió prácticamente en un régimen de excepción permanente, pues de esos 42 años, 35 transcurrieron bajo estado de sitio.” Dos buenos estudios sobre el estado de sitio en Colombia son (Cepeda, 1985; Gallón Giraldo, 1979).

<sup>5</sup> Un argumento no propiamente similar desarrolló Lowi (1985).

lealtad y ante quien se debe reportar y responder es al propio presidente. Es, para todos los efectos, el único referente de poder (P. 154).

La paradoja de un presidente poderoso, pero que no es capaz de hacer uso efectivo de su poder para conducir el Estado y la Sociedad se ha expresado como “la sorprendente realidad de un sistema dominado por la rama ejecutiva, donde el Presidente encuentra severamente limitadas sus capacidades de introducir cambios significativos” (Archer & Chernick, 1989, p. 32). Al respecto Archer se enfoca en cuáles son las restricciones o cortapisas al poder presidencial en Colombia, las que impiden una conducción política exitosa.

Si bien estas restricciones al poder presidencial se escribieron dos años antes de la Constitución de 1991, la cual barajó algunos aspectos con la pretensión de introducir limitaciones al poder presidencial, pueden leerse con provecho a la luz de los mismos aportes de Medellín y su “Presidente Sitiado” y la evolución posterior del sistema político bajo la nueva Constitución. Archer y compañía hablan de 8 limitaciones del poder presidencial: 1) el Congreso, 2) la estructura de los partidos tradicionales, 3) la concentración de poder en grupos no-institucionales, 4) las Fuerzas Armadas, 5) la Corte Suprema, 6) la economía internacional, 7) los gremios y el sistema capitalista en general, y 8) otros.

El Congreso como obstáculo al poder presidencial, al menos hasta la Constitución de 1991, no alude propiamente a que represente un poder siquiera parecido, por ejemplo, al del Congreso estadounidense respecto al presidente, o a que el poder legislativo tenga la suficiente independencia para definir una agenda de programas capaz de reñir con la agenda presidencial, el presidente sigue siendo el legislador principal, en este caso, se refiere en concreto al ejercicio del poder negativo por parte del Congreso, con capacidad para obstaculizar las grandes reformas del ejecutivo. Dicen Archer y Chernick que las fuentes de tal poder negativo son tres: 1) la dinámica dentro del Congreso, 2) la composición del partido mayoritario en el Congreso y su relación con el ejecutivo, y 3) una severa distorsión de la representación dentro del Congreso.

La estructura partidaria remite a las características del bipartidismo previo a la Constitución de 1991. Partidos desorganizados internamente, y con dificultades para integrarse a nivel nacional, departamental y local, esto jalonado en gran medida por la estructura clientelar que le da un peso particular en el escenario político a poderes localizados territorialmente,

en muchos casos vinculados a familias que controlan extensas clientelas y que son determinantes para la gobernabilidad local y nacional. Los grupos no institucionales, en este caso los autores lo direccionan hacia el papel de los expresidentes, que para la década de 1980 era normal verlos como directores de los partidos o “dando línea” en los medios de comunicación. Según Archer y Chernick (1989) su poder se explica debido al rol de árbitro, mediador o de canales de comunicación que desempeñan dentro de partidos altamente divididos, respaldado en su prestigio personal y en la distancia a que se encuentran de las problemáticas localizadas de los partidos.

Las Fuerzas Armadas como limitantes del poder presidencial, derivan su poder obstaculizador del crecimiento exagerado de su poder institucional en desmedro del poder civil, lo que les permite ejercer presión o inclinar la balanza cuando las políticas del gobierno no parecen alineadas con ellos o con poderes con los que comparten aspectos ideológicos. Un ejemplo claro fue su activismo en contra del proceso de paz de Belisario Betancur. En relación con las limitaciones que impone el poder judicial, concretamente la Corte Suprema a través del control constitucional, se argumenta que fue a partir de los comienzos de la década de 1980 que empezó el activismo político de la Corte, en parte como un contrapeso al abuso de las facultades presidenciales, contrapeso que se empezó a manifestar en declaraciones más seguidas de inexecutableidad de importantes leyes con origen en el ejecutivo.

A estos limitantes del poder presidencial hay que agregar la estructura capitalista de la economía nacional, la economía y el contexto internacional, y en particular el papel de los gremios. Si bien como lo afirma Vásquez (1986, Chapter 18), después de la reforma constitucional de 1968 el presidente quedó con más poder relacionado con la fijación de la política económica<sup>6</sup>, en realidad las posibilidades de actuar solo en esa materia son mínimas respecto a las restricciones que le imponen los gremios, quienes además de contar con poder económico, tienen acceso a los medios, participan en diversos niveles de gobierno (puerta giratoria), tienen capacidad técnica, y hacen contribuciones a las

---

<sup>6</sup> Un trabajo importante, previo a la Constitución de 1991 sobre el poder presidencial para intervenir en la economía es el de Findley, Cepeda y Gamboa (1983), después del cambio constitucional de 1991 se recomienda a (Cárdenas & Pachón, 2010; Lora et al., 2010).

campañas políticas, entre otros mecanismos que les sirven para ejercer presión e influenciar la dirección de la economía en el país (Archer & Chernick, 1989, pp. 54–55).

Finalmente, se considera que el poder de la iglesia, la ausencia de carrera administrativa, la evasión tributaria, la falta de recursos fiscales y capital humano, también juegan en contra del ejercicio del poder presidencial en Colombia. Aquí sin duda, se hace necesario cruzar los índices de poder presidencial, con las restricciones mencionadas, lo que de algún modo llevaría a confirmar la hipótesis de Duque (Duque, 2014, 2016, 2018b), sobre que el presidencialismo colombiano es mucho más moderado de lo que supone la literatura de política comparada y otros comentaristas del sistema político que reproducen sin crítica la versión hiper-presidencialista de Vásquez (1986).

En este marco sobre el régimen político colombiano, se exponen a continuación los trabajos empíricos relacionados con el objeto de este trabajo. Antes de 1991, con la formación del primer pregrado de Ciencia Política en la Universidad de los Andes en 1968, arribaron al país algunos politólogos norteamericanos, y algunos coterráneos estudiados allá, que sentaron las bases para el desarrollo de la Ciencia Política en el país. Las influencias de su procedencia y su formación, así como el carácter y énfasis de la Universidad de los Andes marcaron la agenda inicial de la disciplina en el país. Pero una cosa era la agenda del deseo y otra muy diferente la que impuso la realidad socio-política de Colombia. El interés en el estudio de temas como las políticas públicas o los estudios legislativos, como programas de investigación duraderos, se fue diluyendo a favor de la violencia, el Estado, los partidos políticos y las elecciones, la política exterior, entre otros<sup>7</sup>.

No obstante, lo que se hizo por aquellos primeros días en materia de estudios legislativos, es aún relevante, y por extraño que suene, aún no se ha superado, a pesar de estar escribiendo casi 50 años después. En particular se remite a dos textos parte de la misma investigación, (Leal Buitrago, 1973; Leal Buitrago et al., 1975) en los cuales se hace el primer análisis empírico del comportamiento legislativo en el Congreso colombiano. El volumen I hace un análisis histórico del desarrollo político del país desde 1930 con

---

<sup>7</sup> Para una bibliografía completa de la producción académica de los profesores que han pasado por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, ver Jaimes, Lombana y Paz (2010).

concentración especial en la evolución y papel del Congreso. El volumen II contiene el análisis empírico del Congreso en un momento concreto (1968-70).

Para los fines de esta revisión interesa particularmente poner en discusión los hallazgos y conclusiones del Tomo II, especialmente aquellos que tienen que ver con las relaciones con el ejecutivo, con literatura más reciente (después de 1991). Además de proveer una muy buena caracterización del Congreso de la época, por ejemplo, sobre los orígenes socio-políticos de los congresistas, su formación, ideología y modos de ejercer sus roles en el Congreso, entre otros, el texto presenta entre sus hallazgos algunos de especial interés. Aquí se destaca uno, la percepción de los congresistas de que la relación de su institución con el ejecutivo es normalmente conflictiva, en gran medida debido al desequilibrio de poderes entre ambas, confirmado por el hecho de que la mayoría tienen claro que el Congreso está en desventaja respecto al ejecutivo, y que esto hace que prime en la dinámica de formulación de políticas (Hoskin, 2011, p. 368).

Lo anterior lleva a una conclusión importante: “en el sistema político colombiano el Congreso no constituye un centro de toma de decisiones”, lo cual, argumentan los autores, no implica que el Congreso no cumpla funciones importantes, juega un papel central como mecanismo de integración de nuevas fuerzas a la arena política, es la plataforma de encuentro e interacción de las fuerzas políticas regionales, entre sí, y de estas con el país central. En últimas, aunque el Congreso “es el escenario del llamado país político”, y como políticos, parecieran más ocupados en el mantenimiento de sus maquinarias y clientelas que en la discusión y coordinación con el ejecutivo de las leyes, es de este “país” que suele depender la selección de los presidentes. Interesante paradoja.

El documento concluye respondiendo la pregunta ¿Dónde reside el centro de elaboración de políticas en el sistema y cuál es el papel del Congreso? Básicamente depende de la interacción de tres actores, presidencia, Congreso y el “club de los expresidentes”. Cuando las cosas fluyen institucionalmente no hay mucho problema, esto pasa, básicamente cuando las medidas ejecutivas no tocan los intereses, el estatus quo o la distribución de poder de los partidos o facciones principales. Cuando es al contrario, los expresidentes, como jefes naturales de los partidos, juegan un papel de intermediación y conciliación para superar las crisis o parálisis. El resultado, en materia de decisiones, es descrito como “impredecible, errático, remendado y de orientación conservadora” llevando a legislación

“que se acomoda a todas las partes que intervienen en el proceso” (Hoskin, 2011, pp. 377–378).

Un punto clave de todo este andamiaje interinstitucional es la fragmentación y heterogeneidad que se encuentra en el Congreso colombiano, a pesar de estarse hablando en el marco de la época bipartidista por excelencia, del reparto paritario de la burocracia y el Congreso, lo que refleja el análisis es que al interior de cada partido hay alta fragmentación<sup>8</sup>, y que los expresidentes también jugaban un papel mediador entre caciques regionales. Esta característica, y la escasa ascendencia presidencial sobre los partidos, hace que finalmente, el tan cacareado poder presidencial tenga que entrar a depender del Congreso cuando de reformas de fondo se trata.

De vuelta a la Colombia de la Constitución de 1991 y a la situación de las relaciones presidencia-Congreso, es bien sabido la intención de la carta magna de disminuir los poderes del ejecutivo y de reforzar los del poder judicial y legislativo. Quienes consideran que efectivamente esto se logró, lo plantean desde diferentes puntos de vista. Unos sostienen que, si bien el presidente sigue teniendo amplios poderes formales, estos solo pueden ejercerse en un espacio limitado determinado por la necesidad de consensos con los actores clave de la economía y la política (Archer & Shugart, 1997, p. 136), y otros argumentan que los presidentes, después de 1991, tienen más problemas que antes para sacar adelante sus agendas legislativas, y creen que se debe principalmente a la “fragmentación del Congreso (a través de más listas y más partidos)” y a los costos de transacción política que esto implica (Cárdenas et al., 2006, p. 8).

Quienes sostienen la última posición lo hacen con base en un interesante análisis estadístico de 3428 proyectos de ley, tal vez el primero de su tipo, presentados a la Cámara de Representantes, entre los años de 1982/83 y 2002/03, antes y después de la Constitución de 1991. La intención principal, entre otras, es establecer relaciones entre los cambios institucionales que adoptó la nueva Carta Magna y los cambios observados en los resultados de las políticas públicas. Ello implica evaluar aspectos importantes del

---

<sup>8</sup> Dice Hartlyn (1998, p. 206) “La faccionalización forzó a cada presidente a crear y recrear una coalición efectiva de gobierno, haciendo que el Frente Nacional recordara a un sistema multipartidista.”

proceso legislativo, la evolución de los poderes de los actores clave, las tasas de éxito del presidente, áreas más o menos controladas por el ejecutivo, papel de las comisiones constitucionales, por mencionar algunos.

El estudio encuentra elementos para sostener que efectivamente los poderes presidenciales en materia legislativa han decrecido, que ahora le es más difícil convertir sus prioridades en leyes promulgadas, lo que se evidencia con la decaída en las tasas de éxito presidencial en el legislativo después de 1991, en comparación a los años 8 años previos a la misma. Sin tener en cuenta la procedencia de los proyectos de ley, antes de 1991 se promulgaban en promedio 179 leyes por año, con la nueva Constitución el promedio ha subido a 271, sin embargo, se ha mantenido el porcentaje de leyes iniciadas por el ejecutivo en 19%, lo que representa una caída en su influencia (Cárdenas et al., 2006, p. 34).

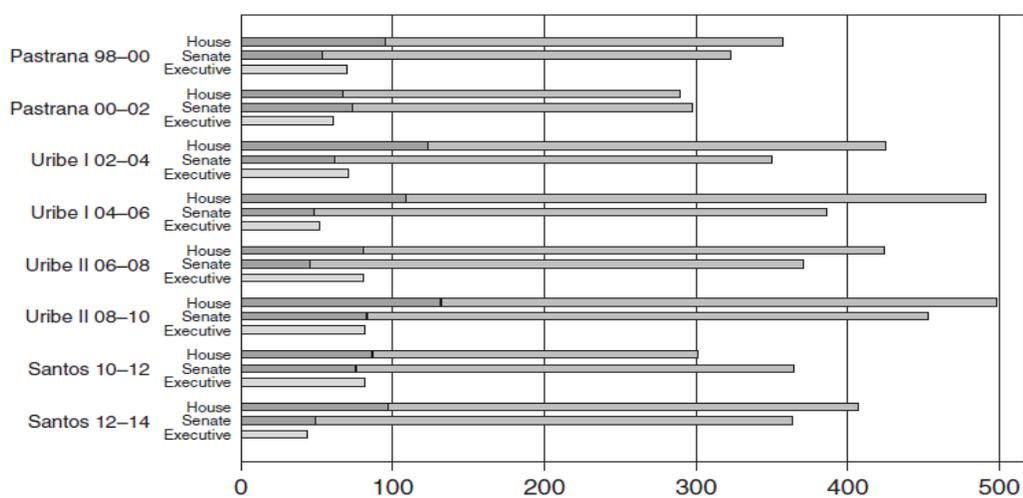
Mónica Pachón, coautora de la investigación anterior, ha mantenido hasta hoy una agenda clara dedicada a los estudios legislativos en el país. Algunos de sus trabajos recientes están dedicados al análisis de aspectos claves del funcionamiento del Congreso, por ejemplo, tiene varios aportes sobre el estudio del papel de las comisiones al interior del Congreso (Pachón & Ramírez, 2011; Pachón & Johnson, 2016), en el primero compara el comportamiento de la comisión constitucional con el comportamiento promedio de la plenaria, y en el segundo analiza el proceso de nombramiento de ponentes, que compete a los presidentes de las comisiones, como una estrategia de fijación de agenda que privilegia cierto tipo de legislación, principalmente con origen en el ejecutivo.

De particular interés para esta revisión es su trabajo con Carroll (Carroll & Pachón, 2016) en el que parafreando el título de Archer y Shugart (1997) analizan la recurrencia del ejecutivo a las coaliciones como casi único mecanismo de gobernabilidad para intentar controlar la agenda legislativa, sin importar que el congreso está regido por reglas que favorecen el faccionalismo y la individualización. Estas coaliciones no implican un control presidencial de la agenda legislativa, entre otras cosas, por la dinámica interna de las comisiones y el poder de los congresistas para afectar la agenda, sea bloqueando, retrasando o modificando las propuestas legislativas. Pero sin coaliciones no parece que exista otra opción de gobernabilidad.

La parte empírica analiza un período de 16 años (1998-2014), especialmente en torno a dos aspectos claves de la agenda legislativa ¿quién introduce los proyectos de ley? Y ¿quién aprueba los proyectos? Se resaltan algunos datos de este análisis porque brindan un panorama claro y detallado, además de actualizado, sobre las relaciones ejecutivo y legislativo en Colombia, y en concreto iluminan la dinámica de la agenda legislativa presidencial. En particular se extraen dos figuras, la primera contiene los proyectos de ley por origen, ejecutivo y legislativo (dividido en Senado y Cámara) para los cuatro periodos presidenciales analizados. La segunda muestra el destino de los proyectos de ley por cada una de las dos ramas.

Dos cosas a tener en cuenta sobre la figura 1, la variación de color dentro de las filas indica el alcance de los proyectos de ley, que para este trabajo se clasificaron como de alcance local y nacional, y la aparición doble de cada uno de los presidentes indica que el periodo de cuatro se dividió en dos. Del lado de la agenda legislativa presidencial la figura muestra entre otras cosas que el número de proyectos de ley introducidos por el ejecutivo está en un rango entre 40 y 80 promedio anual, según se afirma en el texto para todo el periodo analizado el promedio de los proyectos presentados por el ejecutivo estuvo entre el 10 y el 12 por ciento del total.

Figura 1 Proyectos de ley por origen, ejecutivo y legislativo (dividido en Senado y Cámara)

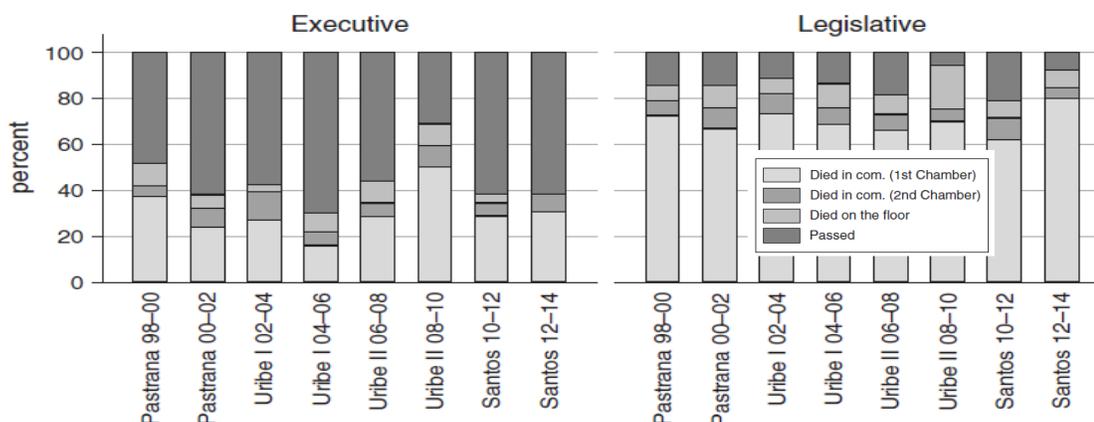


Tomado de (Carroll & Pachón, 2016, p. 134).

Pero más que el número de proyectos presentados importa un dato que no trae el cuadro, y es el porcentaje de aprobación, no obstante, en la conclusión se manifiesta que el ejecutivo es la fuente de las leyes más importantes (por indicador de aparición en página principal en El Tiempo), y que los proyectos que este presenta tienen mayores probabilidades de convertirse en ley. La figura 2 termina de aclarar el problema de las tasas de aprobación, evidenciando en donde mueren los proyectos de ley, y también qué presidentes de los estudiados fueron relativamente más exitosos legislativamente hablando.

Para entender la figura 2 hay que tener en cuenta que los 4 tonos de gris en cada columna representan 4 momentos distintos del ciclo de vida de los proyectos de ley. De abajo hacia arriba, el primer tono indica los proyectos que mueren en la comisión respectiva de la primera Cámara a la que llegan, el segundo los que mueren en la comisión en segunda Cámara, el tercero los que llegan a plenaria, pero mueren allí, y finalmente, el tono más oscuro indicando los que se convierten en ley. Son claras las diferencias entre el ejecutivo (izquierda) y el legislativo (derecha). Una lectura rápida y relevante para el estudio de la agenda legislativa presidencial es que más o menos el 50% de los proyectos con origen en el ejecutivo se convierten en ley.

Figura 2 Punto de llegada de los proyectos de ley en el proceso legislativo: comparando iniciativa legislativa y ejecutiva



Tomado de (Carroll & Pachón, 2016, p. 135)

Esta investigación muestra que las coaliciones son un bien preciado para la gobernabilidad, pero que no son garantía para el control de la sustancia de las propuestas presentadas y menos de la aprobación final de las mismas. Al parecer en Colombia, los

poderes presidenciales de fijación de agenda, tradicionalmente derivados de las prerrogativas constitucionales, y una buena coalición, aumentan las probabilidades de éxito, pero no son suficientes para garantizar la concreción de la agenda legislativa presidencial, cuando esta tiene que atravesar la complejidad de un órgano colegiado tan variado, con tantas individualidades sin cohesión ideológica o partidista, como lo es el Congreso de la nación.

Otra investigación que complementa el tema del destino de las propuestas legislativas, en esta ocasión desde los factores que afectan ese destino es la de Avellaneda, Botero y Escobar-Lemmon (2012), en la que se analizan los efectos que tienen cuatro factores, la filiación partidista, el copatrocinio, la autoría (ejecutivo o legislativo), y el contenido/objetivo de los proyectos de ley (nacional, local/parroquial) sobre la legislación en el Congreso colombiano, definido tradicionalmente como reactivo. Efectivamente, a qué partido o movimiento político pertenece quien presenta el proyecto de ley influye en su éxito, lo mismo sucede con el número de patrocinadores. Si viene del ejecutivo aumentan sus posibilidades de convertirse en ley, y más si su alcance es nacional, aunque el Congreso también presenta leyes de este tipo, por los orígenes territoriales de los votos de muchos legisladores, una parte importante de los proyectos con origen en este son de alcance local o parroquial.

Retomando la discusión, varios de los argumentos que soportan la disminución del poder presidencial sobre la legislación en Colombia, se sustentan en el recorte de los poderes de decreto del presidente, no obstante, la evidencia politológica en el país sobre el análisis de la acción unilateral presidencial (poder de decreto) es prácticamente nula, con excepción de algunos aportes jurídicos (Quinche & Urrego, 2011a; Urrego & Quinche, 2008), más descriptivos que analíticos y desconociendo casi totalmente los aportes politológicos. Por ejemplo, estos autores parten de la idea del hiperpresidencialismo, y concluyen reforzándola. No obstante, su llamado a estudiar esa zona oscura de los decretos debería extenderse al análisis politológico, tanto a los estudios legislativos, como sobre el poder presidencial y los mismos estudios de políticas públicas.

Sostienen Quinche y Urrego (2011a, p. 29) que el ámbito de los decretos constituye la zona más problemática del sistema normativo colombiano. Problemática por cuanto hay problemas de tipificación (identificación, clasificación y características de los decretos),

problemas de fijación de su contenido y alcance (identificación de sus materias y su jerarquía en el orden normativo), y problemas en cuanto el control constitucional y legal de los mismos. Por esto afirman los autores que “la distorsión y manipulación del sistema normativo causada por los decretos, manipulativamente usados para usurpar las reservas de ley y para vaciar el contenido real del principio democrático tiene dos causas principales”: el diseño institucional, y los usos específicos del presidente, proclive a evadir controles y evitar el cumplimiento de la ley.

Sostienen los autores que los presidentes colombianos han venido usando los decretos para usurpar las reservas de ley (todo aquello que la constitución manda debe ser objeto de leyes, responsabilidad del Congreso), es decir se meten en temas sustantivos de política pública, y que además los presidentes incurren en elusión constitucional, es decir aquellos decretos intencionalmente eluden o evitan el control constitucional, para el caso colombiano por que los decretos reglamentarios y los de corrección de yerros no pasan por la Corte Constitucional sino por el Consejo de Estado.

También es relevante la clasificación que se presenta en el texto sobre los tipos de decretos en el sistema normativo colombiano, especialmente los decretos de contenido legislativo con sus subtipos, los decretos de contenido administrativo con sus subtipos, y unos muy particulares, los decretos que los autores llaman atípicos o “que inventa el presidente”, como los decretos autónomos o reglamentos constitucionales, los decretos compilatorios, los decretos estatutarios irregulares y los decretos orgánicos.

Igualmente en perspectiva jurídica, pero ya no sobre decretos (aunque se refiere a ellos), si no sobre las mutaciones del presidencialismo colombiano hay que resaltar la tesis doctoral de Arango Restrepo (2017). Con todo y lo discutible de algunas posiciones<sup>9</sup>, el trabajo analiza un periodo de 36 años, desde la terminación del Frente Nacional en 1974 hasta febrero de 2010, poco antes del cierre del segundo mandato de Uribe. Propone una periodización compuesta de tres momentos de acuerdo con las transformaciones del poder presidencial, también las llama modalidades de hiperpresidencialismo. El periodo 1974 y

---

<sup>9</sup> Por ejemplo asume casi como constante amplios o excesivos poderes partidarios por parte del presidente, lo que por poner solo un caso es negado por Duque, quien dice que después de 1991 “los presidentes tienen débiles poderes partidarios” (2016, p. 17).

1990 lo caracteriza por fuertes poderes legislativos y partidistas del presidente. El segundo, 1990-2002, bajo la nueva constitución, es definido por la moderación de las facultades legislativas y el mantenimiento de amplios poderes partidarios, y finalmente, el periodo entre 2002 y 2010, además de caracterizarse por facultades legislativas moderadas, excesivo poder partidista, según la autora, se ve reforzado por la alta popularidad del mandatario de turno.

El análisis de las mutaciones del presidencialismo se concentra en la capacidad de los ejecutivos, para sobreponerse a las barreras que intentan imponerle los cambios constitucionales que buscan limitar su poder o equilibrar los poderes públicos. Ya que finalmente, según la autora, los presidentes logran “impulsar con igual fuerza su programa de gobierno y evadir los controles que sobre él [ellos] están llamados a ejercer los órganos legislativo y judicial” (2017, p. 15). Esta visión contrasta con la idea de presidencialismo de transacción o atenuado (Duque, 2014, 2016), o de presidentes sitiados o presidencias personales que han perdido gobernabilidad (Medellín, 2005, 2006) y con la evidencia empírica proveída anteriormente por Carroll y Pachón, que muestra presidentes necesitados de coaliciones, pero que incluso teniéndolas muy fuertes, tienen serios problemas para controlar la agenda legislativa.

Es común en los analistas de procedencias jurídicas la predominancia de la noción de hiperpresidencialismo, como desviación de una noción ideal de presidencialismo, tradicionalmente asociada al modelo estadounidense, en la que la personalización del poder presidencial, su tendencia a perpetuarse y su dominio sobre las demás ramas sería el elemento definidor por excelencia. Se sostiene por ejemplo que “El presidente latinoamericano, como ningún otro, siempre está en tránsito de permanencia y de poder. Siempre aspira a quedarse ejerciendo el poder presidencial y siempre intenta tener alrededor de sí mismo la totalidad del poder público y político” (Quinche & Urrego, 2011a, p. 30), o que el hiperpresidencialismo supone “una excesiva concentración de poder en cabeza del ejecutivo y por tanto, una deformación del principio de separación de poderes” (Arango Restrepo, 2017, p. 412). No suele tenerse claridad respecto a las diferencias entre el régimen político presidencialista, siempre asociado a un régimen democrático y la dinámica de interacción entre sus elementos definitorios, fundamentalmente entre el ejecutivo y el legislativo. Lo que lleva a que se extienda la idea de un presidente fuerte a

un presidencialismo fuerte, diferencia conceptual sobre la que ha llamado la atención Milanese (2012b).

Para terminar se presentan tres aportes más, dos de Milanese (2011, 2012a) y uno de Duque (2016), ya mencionado tangencialmente, pero que requiere una presentación más amplia. Se utilizan estos dos autores y sus trabajos para completar algunos aspectos no tratados hasta el momento, y como puente para elaborar una síntesis sobre lo que se sabe del caso colombiano en materia de relaciones ejecutivo-legislativo y particularmente de la dinámica de la agenda legislativa presidencial.

Los dos artículos de Milanese analizan las relaciones ejecutivo-legislativo en el primer gobierno de Uribe, con todo y los problemas de ser una sola presidencia, es interesante resaltar algunos elementos de la evaluación que hace de las relaciones entre ambos poderes en el primer artículo. El texto empieza por caracterizar las relaciones entre las dos ramas y luego trata de explicar lo encontrado de acuerdo con las variables tradicionales de poderes constitucionales y poderes partidarios. Aquí importa la caracterización. Básicamente se centra en dos variables, eficacia y eficiencia. En el primero usa tres indicadores, tasa de éxito, tasa de aprobación y alcance de las iniciativas. La primera la mide teniendo en cuenta el número de leyes sancionadas respecto al número de iniciativas presentadas, divididas por el total de proyectos de ley también diferenciados por iniciativa (que puede ser ejecutiva o legislativa), y la tasa de aprobación, se construye de acuerdo con el número de leyes sancionadas por iniciativa, dividida por el total de leyes sancionadas, sin importar iniciativa.

Si bien la tasa de éxito muestra un presidente más capaz de sacar adelante su agenda legislativa, la deducción inmediata de que el ejecutivo controla al legislativo, se matiza con la tasa de aprobación, que muestra un Congreso menos sumiso, incluso proactivo en ciertos temas, y con capacidad suficiente para enredar la agenda legislativa. La balanza se vuelve a inclinar hacia el ejecutivo cuando se tiene en cuenta el indicador de alcance, puesto que las iniciativas de alcance nacional representan un porcentaje mucho mayor dentro de la agenda legislativa del ejecutivo, que, dentro del legislativo, que además por su constitución y representación territorial y sectorial tiende a centrarse más en temas locales o particulares a ciertos ámbitos concretos de interés social y político. Sin embargo, centrarse solo en el indicador puede ser engañoso, puesto que el alcance no

necesariamente representa importancia, o al menos no da cuenta de ¿importante para quién? Puesto que las iniciativas de alcance local pueden ser claves para los territorios y para los congresistas que los representan.

En materia de eficiencia, Milanese trae un indicador relacionado con el tiempo que va entre radicar una iniciativa y que sea aprobada, el cual considera es una muestra de prioridad dentro de la dinámica del Congreso. ¿Qué iniciativas (las del ejecutivo o las del legislativo) tiene más prioridad y por tanto son aprobadas con mayor celeridad? El indicador muestra que el gobierno tiene una ventaja considerable respecto a su contraparte, lo cual podría explicarse remitiéndose al poder del mensaje de urgencia, el cual dice el autor, acompañó cerca del 40% de las iniciativas con origen en el ejecutivo, si bien este no es garantía de aprobación. Aunque este indicador parece ubicar de nuevo la balanza del lado presidencial, Milanese presenta otro dato clave que parece equilibrarla, de todos los proyectos con iniciativa en el ejecutivo que fueron sancionados, el 71,2% pasaron por conciliación al interior del Congreso, lo que indicaría que la influencia del legislativo está ligada a su poder de modificación, y que el ejecutivo no tiene nunca el camino expedito para sacar adelante sus iniciativas tal y como las introduce al proceso legislativo. Al parecer la sustancia importa, pero sobre este nivel de detalle no se han encontrado estudios para Colombia, para lo cual vendrían muy bien los estudios de caso.

El segundo texto (Milanese, 2012a) comparte muchos elementos del primero, se destaca particularmente que se centra en analizar la evolución del patrón de relacionamiento entre ambos poderes a lo largo de los cuatro ciclos legislativos en que se divide el periodo de gobierno de Uribe entre 2002-2006. El texto muestra como desde un patrón de delegación, en la “luna de miel” del primer año, con altos índices de éxito para el ejecutivo, se va pasando cada vez más a un patrón de transacción u horizontal, que no se establece totalmente, coexistiendo con elementos de dominación jerárquica o vertical.

La idea de transacción en las relaciones ejecutivo-legislativo es asumida por Duque (2016) como el factor clave para definir el tipo de presidencialismo colombiano, más que fuerte, reforzado o un hiperpresidencialismo, considera que es un presidencialismo de transacción. Esta expresión ya había sido acuñada antes en Colombia para definir el régimen político:

“En el siglo de centralismo (1886-1996), el régimen político colombiano se caracterizó por un fuerte presidencialismo de transacción con gremios y fuerzas políticas regionales, un bipartidismo competitivo desde 1886 hasta 1953, una pausa populista por fuera de los partidos (1953-1957) y un bipartidismo de cohabitación, desde el Frente Nacional en adelante (1958-1986)” (Restrepo & Cuellar, 2006, p. 324).

No obstante, en el libro de Duque la expresión es desarrollada y argumentada con mayor detalle, en el marco exclusivo de las relaciones ejecutivo-legislativo en un periodo de 12 años, 1990-2002, como se muestra a continuación.

En primer lugar el estudio establece su objeto, el análisis de algunas cuestiones que aún están en una zona gris para la academia colombiana: 1) “cómo se concretan los poderes del ejecutivo... y las diferencias entre presidentes” ámbito en el que poco o nada se ha tenido en cuenta el análisis desde los tipos de liderazgo, 2) “cómo inciden las instituciones, las reglas de juego, en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo...”, 3) “cuáles han sido los cambios en los partidos políticos y en el sistema de partidos y de qué manera han repercutido en las relaciones entre ambos poderes.” 4) “qué tipos de presidencialismos se configuran en Colombia y sus modificaciones en el tiempo...” (2016, p. 14). El enfoque es neoinstitucionalista histórico, enfatizando que las reglas de juego están incrustadas en contextos sociopolíticos específicos.

El análisis incluye el marco de poderes constitucionales y partidistas que compartieron los tres presidentes estudiados, así como los cambios que se dieron durante sus mandatos. Para cada uno de los presidentes se revisan y comparan sus coaliciones de gobierno, el ejercicio que hicieron de las facultades extraordinarias y de las declaraciones de estados de excepción, sus tasas de éxito y aprobación legislativa, énfasis principales en materia de políticas públicas, intentos de moción de censura, los usos que hicieron de la objeción presidencial, y cómo conformaron sus gabinetes.

La amplia revisión de Duque muestra una parte importante de las complejas interacciones que unen la presidencia y el Congreso en la formación de las leyes en Colombia. Se resaltan para esta tesis algunas afirmaciones concluyentes sobre la dinámica legislativa. Por ejemplo la afirmación de que “La capacidad de los presidentes para sacar adelante sus agendas depende de la distribución de incentivos selectivos a los congresistas y a los partidos incorporados a las coaliciones de gobierno” (Duque, 2016, p. 17), relaciona

directamente su tesis del presidencialismo de transacción con las posibilidades de éxito de la agenda legislativa presidencial.

En línea con otros de los trabajos reseñados aquí afirma que:

“El Ejecutivo es el principal actor del proceso legislativo en Colombia: en la mayoría de las doce legislaturas de este periodo fueron más numerosas las leyes y actos legislativos aprobados de origen gubernamental que los propuestos por el propio Congreso. El poder Ejecutivo presentó una mayor tasa de éxito legislativo y de aprobación legislativa, y los proyectos de mayor importancia y alcance nacional eran del gobierno” (Duque, 2016, p. 238)

Mientras que, por el lado del Congreso, se reconoce su papel de “asediador” al ejecutivo, en especial cuando este tiene necesidad de sacar proyectos clave adelante, obligándolo a recurrir a mecanismos de patronazgo, clientelismo y *pork barrel*, incluso teniendo mayorías como sucede para el periodo de investigación y ha sucedido para los 16 años siguientes. En materia de propiciador de iniciativas propias el Congreso suele cuadruplicar las presentadas por el ejecutivo, sin embargo, por poner un ejemplo, en el gobierno de Pastrana el Congreso propuso 1413 iniciativas de las cuales solo fueron sancionadas 208, apenas un 14.7%. Al parecer los gobiernos son más cuidadosos y estratégicos, se cuidan más de sus derrotas, esta idea refuerza la teoría de la anticipación del Congreso de Cohen (2012b), que veremos en el marco teórico. Del lado de los congresistas las derrotas no parecen su preocupación, tienen mucho a quién culpar, y sus incentivos parecen inclinarse más hacia tener algo que mostrar a sus electores.

### 1.3 Una síntesis

Pasando a sintetizar la literatura colombiana revisada, es posible organizarla por varios criterios. No solo los dos estudios (Medellín, 2006; Vásquez, 1986) con los que se empezó esta parte de la revisión, sino varios más se remiten al concepto abstracto de presidencialismo, la mayoría enfatizando los excesivos poderes del presidente, otros matizándolos y en un caso, mostrándolo como un presidente sin gobernabilidad, en este grupo están todos los que agregan adjetivos para definir el tipo de régimen que según ellos es Colombia. En general a esas adjetivaciones les faltan datos. Y otras, especialmente las de juristas, parecen asumir sin crítica la denominación de Vásquez, reproducida en varios libros de derecho constitucional y administrativo.

Las mayores divergencias están al nivel más abstracto de interpretación de qué presidencialismo existe en el país, no tanto al nivel empírico sobre la dinámica legislativa, en donde en general los estudiosos están de acuerdo de que el presidente es más exitoso, pero que en conjunto, las dos ramas participan casi por igual del número de leyes que salen del Congreso cada cuatro años. Son necesarias muchas más investigaciones, abordajes interdisciplinarios, con mejores datos, con mejores observaciones y descripciones. No obstante, la investigación existente no es suficiente aún, faltando muchos elementos de la interacción por explorar.

Hay otro grupo más centrado en las relaciones Presidencia y Congreso o en los estudios legislativos, cuya aproximación es mucho más académica, discute con la literatura latinoamericana, parten de un marco teórico, y tienden a incorporar datos cuantitativos, buscando evaluar procesos más particulares dentro del complejo ramo de las interacciones ejecutivo y legislativo. Muchos de estos evalúan el impacto de los poderes constitucionales y partidistas sobre el producido legislativo, y sobre el juego de poder entre las dos ramas del poder público. Estos enfoques, son precisamente los que tienden a mostrar con mayor claridad el tipo de presidencialismo que tiene el país, que parece no es tan fuerte o reforzado como ha primado en la literatura. No obstante, la investigación existente no es suficiente aún, faltando muchos elementos más por explorar.



## 2.Marco Teórico

Como hemos señalado en la introducción nuestra tesis comienza donde termina el proceso de fijación de la agenda legislativa presidencial: en proyectos de ley. Pero el proceso de las políticas no se detiene, no es una carrera de 4 x 100, donde cada etapa del ciclo entrega su listón y pasa a ser un espectador más. Una vez estructurados los problemas y construidas las propuestas de intervención sobre la realidad social problemática, el proceso continúa. Esta investigación centra su mirada justamente en la conexión entre agenda y decisión, para lo cual revisamos conceptos y teorías a partir de dos campos politológicos, los estudios de políticas públicas y los estudios presidenciales. Eso nos permitirá tener una base conceptual y teórica para construir nuestro propio marco de interpretación. Pretendemos combinar los aspectos que pasan de una etapa a otra con los aspectos con que se encuentra la agenda presidencial al interactuar con la agenda y la estructura institucional del Congreso, incluyendo también las dinámicas contextuales y coyunturales que pueden incidir en los niveles de éxito presidencial. En este marco creamos un espacio para sumar a los factores explicativos tradicionales, el de los tipos de agendas.

El orden de este capítulo es el siguiente, primero algunos conceptos clave, segundo las teorías y tercero nuestra propuesta de marco interpretativo.

Desde el punto de vista teórico el ciclo de las políticas ha sido criticado con fuerza, entre otras cosas porque no es un modelo causal. Según Sabatier (1993; 1999) al ciclo le falta capacidad de explicación causal, lo que implica que no explicita las fuerzas o mecanismos que mueven el proceso de las políticas de una etapa a otra. Por esta falencia, arguye el mismo autor siguiendo una perspectiva neopositivista, que a partir del ciclo no es posible hacer comprobación de hipótesis empíricas. La preocupación de Sabatier es la de desarrollar teorías del proceso de las políticas públicas, que vayan más allá del ciclo y llenen sus vacíos. Antes de pasar a dar cuenta de algunas de estas teorías, y otras

provenientes de los estudios presidenciales, comenzaremos con el abordaje de algunos conceptos clave para nuestra investigación.

## **2.1 Algunos conceptos clave**

Con esta investigación podremos ubicar la agenda legislativa presidencial, y en gran medida el papel de los presidentes, en el proceso de las políticas públicas en Colombia. Y a partir de allí explicar la posible relación entre los tipos de agendas (construidos según tres características de las ALP) y el éxito presidencial. A continuación, presentamos algunos conceptos con el fin de tener una base inicial antes de pasar a las teorías que ayudan a explicar sus relaciones. Se trata de los conceptos de proceso de las políticas públicas (policy process), agenda y establecimiento de la agenda, y poder presidencial y éxito presidencial.

### **2.1.1 El proceso de las políticas públicas**

A grandes rasgos identificamos dos formas de abordar el proceso de las políticas públicas desde el punto de vista de su descripción y de su abordaje como objeto de investigación académica. La primera está ligada a los orígenes de los estudios de políticas públicas y a su dimensión “práctica” y “pedagógica” expresada en la compartimentalización del proceso en etapas, conocidas como el ciclo de las políticas. La segunda por su parte está más del lado abstracto y teórico, fortaleciéndose parcialmente sobre la crítica al primer abordaje.

La primera perspectiva fue introducida por Lasswell (1956) y continuada y refinada por otros autores, en particular Jones (1970), Brewer (1974), Anderson (1975) y Brewer y deLeon (1983). Tomó más de 20 años pasar de las “siete categorías del análisis funcional” (recopilación de información, promoción, prescripción, invocación, terminación de la aplicación y valoración) como las llamó Lasswell, al más conocido quinteto de establecimiento de la agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación, también denominado enfoque de libro de texto (Nakamura, 1987) puesto que ha sido utilizado en la mayoría de libros de enseñanza e introducción a las políticas públicas.

En estos libros se suele afirmar que el ciclo es un enfoque heurístico que permite visualizar el proceso de las políticas, dando a entender que las políticas pasan de una u otra manera por fases o etapas en el tiempo (Brewer & DeLeon, 1983, p. 17). El problema no es tanto

con la utilidad práctica y funcional del ciclo, sino con su debilidad teórica y científica, en perspectiva positivista. Como mencionamos al principio, no sirve como modelo causal para explicar el proceso de cambio y transformación de las políticas, y no genera hipótesis comprobables científicamente (Sabatier, 1991, 1999).

La discusión entre lo que podemos denominar la perspectiva tradicional a-científica y la perspectiva teórica pro-ciencia respecto al proceso de las políticas pasa por considerar qué tan deseable es la fragmentación del proceso en etapas o fases. Peter deLeon (1999, p. 26) quien fuera hasta su muerte el principal defensor del enfoque por etapas manifestó:

Discutir sobre si el proceso de las políticas {enfoque por etapas} representa un "modelo", una "metáfora" o una "heurística" sirve de poco mientras reconozcamos sus principales puntos fuertes (es decir, que es un medio para categorizar las acciones de política pública a medida que varían de una etapa a otra) y los puntos débiles que conlleva (por ejemplo, que tiene una falta de capacidad de predicción) y actuemos en consecuencia.

En nuestro caso nos ubicamos en la secuencia lógica de la agenda a la decisión, lo que nos permite reconocer dos momentos y delimitar nuestro trabajo en torno a la relación o articulación entre los mismos. Sin embargo, es poco el aporte que nos hace el enfoque de etapas para explicar esa posible relación, y por esto buscamos apoyo en la dimensión más teórica de la tradición de los estudios de políticas públicas.

Justamente en la década de 1980 empezaba a cuestionarse con fuerza la falta de teoría en los estudios de políticas públicas. Se reconocía una vasta literatura pero clasificable en dos extremos, por un lado muchas publicaciones descriptivas y ateóricas y por el otro trabajos técnicos enfocados en la rigurosidad metodológica (McCool, 1995, pp. 5–6). Sin embargo, y a pesar de lo anterior, comenzaba a surgir una tradición teórica amorfa (McCool, 1995, p. 6), que sentó las bases de los desarrollos posteriores.

Los escasos acercamientos se limitaban a la tipología de Lowi (1972), a modelos como el de Hofferbert (1974), y a intentos teóricos parciales y metafóricos como el de las corrientes múltiples de Kingdon (1984). Tal vez una excepción sea el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) delineado por Kiser y Ostrom en 1982 (1982). La demanda de los críticos del ciclo en aquel momento era por teorías científicas, teorías que dieran cuenta de la complejidad de la realidad social más allá del enfoque secuencial o cíclico, justamente acusado de sobresimplificar y caricaturizar el proceso de las políticas. De alguna forma, aunque a veces pareciera un ataque que buscara destruir el enfoque cíclico, también queda la sensación de que hay un interés por ir más allá, por reconocer las falencias,

retomar aspectos olvidados o no suficientemente desarrollados, y enfatizar en nuevas formas de abordar el estudio de las políticas.

Nos centraremos en dos aspectos sobre la discusión del proceso de las políticas públicas. Además de la definición, nos interesa el reconocimiento de la complejidad de la dinámica de las políticas públicas, y el énfasis que pone en algunos factores explicativos que permiten construir teorías científicas en la visión de Sabatier. Las definiciones existentes del proceso de las políticas públicas que no lo abordan en términos de etapas no parecen diferenciarse mucho, particularmente de los años 90 para acá.

Sabatier (1999, 2007) en las dos primeras ediciones de *Theories of the policy process* se acoge a una definición modificada de etapas, sin embargo, a continuación agrega: "... el proceso de las políticas implica un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo" (Sabatier, 1999, p. 3), cientos de actores, períodos de tiempo de 10 años en adelante, la existencia de diversos programas, debates muy técnicos, valores, dinero y coerción, entre otros. Algunos de estos elementos van a ser retomados por Schlager quien al definir la noción de proceso dice:

"El término proceso connota temporalidad, un despliegue de acciones, eventos y decisiones que pueden culminar en una decisión autorizada que, al menos temporalmente, vincula a todos dentro de la jurisdicción del órgano de gobierno. Al explicar los procesos de elaboración de políticas, se hace más hincapié en el desarrollo que en la decisión autorizada, y se presta atención a la estructura, el contexto, las limitaciones y la dinámica del proceso, así como a las decisiones y acontecimientos reales que se producen." (2007, p. 293)

Destacamos como a medida que la idea de complejidad se instala en el campo de estudio también se complejiza la definición del proceso de las políticas. No obstante, creemos que Weible, discípulo de Sabatier, logra una síntesis interesante, aunque no se explicitan algunos de los elementos ya mencionados. En una definición que se ha difundido bastante dice Weible (2014, p. 5, 2017; Weible & Carter, 2017) que la investigación del proceso de las políticas es: "el estudio de las interacciones a lo largo del tiempo entre las políticas públicas y los actores, acontecimientos y contextos que las rodean, así como los resultados de las políticas." Es de destacar que se habla de categorías amplias: actores, eventos, contexto, resultado-impactos. Justamente cerramos la discusión del concepto con los aportes de algunos autores que de algún modo recogen diversos aspectos del proceso de las políticas para mostrar un modo de acercarse a su complejidad.

Las categorías ya mencionadas son incorporadas por diversos autores (Cairney, 2012; John, 2012; Weible, 2014) en un marco más amplio que define el proceso por las categorías más importantes utilizadas teóricamente para explicar su dinámica. Heikkila y Cairney (2017) recogen seis: 1) actores que toman decisiones, individuales o colectivos 2) instituciones como “reglas, normas, prácticas y relaciones que influyen el comportamiento individual y colectivo, 3) redes o subsistemas como relaciones entre actores y grupos de interés, 4) ideas o creencias como formas de pensar y conocimiento, 5) el contexto como el ambiente en el que se crean y desarrollan las políticas, y 6) eventos como sucesos esperados o no esperados. De alguna forma estos elementos suelen atravesar las etapas mencionadas.

Desde esta perspectiva y para los fines de esta tesis el proceso o los procesos de las políticas, como bien plantean Weible et al (2012), es el objeto de los estudios de políticas públicas. Un objeto difuso y difícil de asir, para lo cual el campo ha desarrollado diversas teorías, denominadas justamente así: teorías del proceso de las políticas. Las teorías más elaboradas ofrecen explicaciones que involucran de una u otra manera todos o la mayoría de los elementos mencionados. John (2012) las llamó teorías sintéticas. Entre otras cosas se supone que dan cuenta de la relación entre las etapas de fijación de la agenda y de la adopción o legitimación de políticas, que están relacionadas con los conceptos que trabajaremos a continuación.

### **2.1.2 La agenda y el establecimiento de la agenda**

En términos simples la agenda es una lista de prioridades y el establecimiento de la agenda es el proceso por el cual se definen tales prioridades (Zahariadis, 2016b). No obstante, hay algunos elementos que complejizan esas definiciones. Para los pioneros del tema la agenda es "un conjunto general de controversias políticas que se perciben como pertenecientes a la gama de preocupaciones legítimas que merecen la atención del sistema político" o también "un conjunto de asuntos concretos programados para su consideración activa y seria por parte de un determinado órgano institucional de toma de decisiones" (Cobb & Elder, 1971, p. 905, 1972).

Para estos autores el proceso de fijar la agenda consiste en una lucha social entre diversos intereses en torno a la entrada y salida de controversias (problemas públicos) de la atención política central. Casi siempre es una lucha desigual, porque suele ser ventajosa

para las élites políticas, en desmedro de los menos favorecidos. Su preocupación central giraba en torno a la cuestión ¿de dónde vienen los asuntos problemáticos (controversias) de política pública? Esta pregunta sigue siendo el eje central de los estudios de fijación de la agenda, junto con la que se cuestiona por qué los gobiernos le prestan atención a unos asuntos y no a otros. Cobb y Elder también acuñaron los términos agenda sistémica y agenda institucional, para referirse con el primero a las preocupaciones o controversias que en un momento dado están dentro del foco de atención social, y el segundo para referirse a lo mismo, pero dentro del foco de atención del gobierno y las instituciones estatales. Fundamentalmente la pregunta mencionada de cómo llegan los asuntos al foco de atención se refiere a cómo pasan de la agenda sistémica a la agenda institucional, de la atención pública ciudadana a la atención pública gubernamental.

A los dos conceptos anteriores algunos años después John Kingdon (1984) le sumaría el de agenda decisional para referirse a aquellos pocos asuntos dentro de la agenda institucional que están listos para ser decididos y convertirse en políticas públicas, indicando que no basta llegar a la agenda institucional ya que son tantos los asuntos que demandan su atención que resulta necesario priorizar. Su definición de agenda también ha hecho carrera en el campo de las políticas públicas: es “la lista de temas y problemas a los que los oficiales gubernamentales... están prestando algún nivel de atención seria en un momento dado” (Kingdon, 1984, p. 3). De nuevo aparece la noción de atención, que ha sido revalorizada por los trabajos de Jones y Baumgartner (1993; 2005).

Este par de autores conciben el establecimiento de la agenda como el “proceso por el cual la información es priorizada para la acción, y la atención asignada a algunos problemas. (...) un proceso por el cual un sistema político procesa diversos flujos de información entrante” (Jones y Baumgartner 2005: viii-ix). Esta definición está en consonancia con las definiciones previas de agenda que también han resaltado la noción de atención (Cobb & Elder, 1972, p. 14; Kingdon, 1984, p. 3; Nelson, 1984), pero agrega de forma novedosa la noción de información, justamente el aspecto que ha jalonado la evolución de la Teoría del Equilibrio Interrumpido (Baumgartner & Jones, 1993) como teoría de la agenda hacia una teoría del procesamiento de información, desde donde se explica no solo la dinámica y cambio de la agenda, sino también el presupuesto, o el cambio institucional, entre otras cosas.

---

Cuatro elementos interrelacionados se destacan en la definición de Baumgartner y Jones, en su orden: información, priorización, acción y atención. Como decíamos al comenzar este apartado la agenda es una lista de prioridades, pero obviamente la simpleza de la definición oculta que para su construcción se requiere procesar información y focalizar la atención, con el fin de construir alternativas viables y accionables. Finalmente, una versión más reciente define la agenda en términos parecidos, como “una lista contextual de prioridades gubernamentales accionables” (Zahariadis, 2016b, p. 5). Aquí también destacan cuatro elementos: contexto, prioridades, gobierno y accionables. Para cerrar miraremos brevemente cuatro elementos extraídos de estas dos definiciones: información, priorizar – prioridades, accionables y atención. Contexto y gobierno no requieren mayor aclaración, basta llamar la atención sobre el hecho de que las agendas de políticas públicas deben analizarse según sus contextos institucional, social y cultural.

El procesamiento de información se define como “recopilar, ensamblar, interpretar y priorizar las señales del medio ambiente” (Jones & Baumgartner, 2005, p. 7). Las señales son información, y aunque no todas atraen la atención del sistema político, cuando lo logran, se convierten en la base para la acción. La construcción de la ALP es un proceso multi-decisional, intensivo en información, y exigente para el presidente y sus equipos de apoyo, que tienen que digerir esa información, interpretarla, priorizarla y tomar decisiones sobre ella. Dado que en la política el uso de la información es ineficiente, es decir no se responde y se procesan de la misma manera todas las señales entrantes, la clave está en cómo priorizan los gobiernos (Jones & Baumgartner, 2005).

El gobierno no puede prestarle atención a todo, tiene que seleccionar unos problemas sobre otros, unas interpretaciones sobre otras, unas soluciones sobre otras, y casi siempre, una información sobre otra. En esto radica la importancia de estudiar la agenda presidencial. La priorización es la estrategia práctica y cognitiva más útil para responder a la carga de información, a la forma desordenada en que va llegando, y a las demandas que recibe el gobierno en un marco de atención limitada, que impone esfuerzos para optimizarla de la mejor manera. Partimos de la idea de que la agenda es un indicador de priorización, y aquello que está dentro de ella en un momento es más importante que lo que no lo está para quien define la agenda. La agenda en últimas refleja una forma de ordenar y priorizar (Zahariadis, 2016b, p. 5).

La idea de accionable remite a que, aunque las agendas contienen también elementos simbólicos, otro grupo importante son aquellos asuntos en los que realmente el sistema político está interesado en intervenir, en los que ve la posibilidad de hacer algo. La atención de los elaboradores de políticas se concentrará en aquellos asuntos en los que realmente creen que pueden incidir, es decir los más accionables (Zahariadis, 2016b). Si bien ya hemos dado pistas sobre el concepto de atención, aquí lo usamos en el sentido de un recurso cognitivo escaso, que implica una distribución limitada, si se pone la atención en un asunto o en unos asuntos se desatienden otros. Por eso en la perspectiva aquí desarrollada la atención está ligada a la priorización.

### **2.1.3 Poder presidencial y éxito presidencial**

En materia conceptual nos restan dos conceptos más, provenientes de los estudios presidenciales: poder presidencial y éxito presidencial. El primer concepto nos remite a una discusión no zanjada entre los académicos: si el poder presidencial deriva de la habilidad personal del presidente o de su posición institucional. Para los fines de esta tesis, que además asume al presidente desde uno de sus poderes, el de “fijador de agenda”, nos parece conveniente plantear una mixtura, entre el presidente con el poder de persuadir (Neustadt, 1964), y el presidente que se ubica adecuadamente en la estructura institucional y los poderes constitucionales y legales asignados y explota su posición en ese entramado. La discusión sobre si el poder presidencial proviene de las prerrogativas o de la capacidad personal, no elimina la posibilidad de combinar perspectivas. En nuestro caso el poder presidencial es un factor relevante en la comprensión de los resultados de cada presidente en términos de éxito presidencial y de definición de prioridades para su agenda.

Respecto al éxito presidencial partimos del supuesto de que las cosas que entran en la agenda legislativa de los presidentes tienen una finalidad más allá de la agenda misma, es decir que los proyectos de ley buscan convertirse en ley en el Congreso. Habrá asuntos simbólicos que buscan mostrar que hay interés en algo, cuyo destino es esfumarse en el camino al Congreso, pero la gran mayoría son asuntos que buscan efectivamente convertirse en ley, si asumimos que los presidentes no juegan a perder como lo sostiene la teoría de la anticipación del Congreso (Cohen, 2012a).

La noción de éxito es un concepto muy amplio que puede abarcar una amplia variedad de dimensiones de la actividad presidencial, entre las cuales hay muchas que no tienen que

ver con su desempeño legislativo. Justamente nuestro interés se concentra en el éxito legislativo del presidente, pero incluso este tiene bifurcaciones. Por una parte, está el cálculo cuantitativo que considera el número de propuestas presentadas respecto al número de las aprobadas, y por la otra está el enfoque en el contenido y la sustancia de lo que se aprueba. Es decir, que se aprueben los proyectos de ley con origen presidencial no significa que pasen tal y como se presentan. En este trabajo se utiliza la primera acepción, teniendo en cuenta que facilita el trabajo con las agendas como conjuntos de propuestas, mientras la segunda implica trabajar con propuestas y temáticas sectoriales específicas, lo que es imposible para los fines de esta tesis.

Un concepto relacionado al de éxito legislativo es el de participación legislativa definido como la proporción de leyes iniciadas por el ejecutivo respecto al total de leyes aprobadas en un período dado. La tasa de participación legislativa muestra la probabilidad que tiene una ley aprobada de haber sido iniciada por el Ejecutivo, mientras la tasa de éxito legislativo da cuenta de la probabilidad de que una ley iniciada por el presidente sea aprobada por el Congreso. Son dos caras de la influencia presidencial en el proceso legislativo. La primera consiste en que si controla la agenda influye sobre la coherencia de las políticas públicas y la eficiencia del proceso legislativo. La segunda en que si tiene mayorías en el Congreso también aumenta su gobernabilidad lo que seguramente se refleja en sus tasas de éxito legislativo.

Ahora nos concentramos en la presentación de las teorías que sustentan nuestra propia construcción teórica para intentar explicar o dar sentido a la dinámica de la agenda legislativa presidencial, en su capacidad de convertir proyectos de ley en leyes.

## 2.2 Teorías

Hay teorías que buscan explicar el éxito presidencial, pero ninguna incluye los tipos de agendas como factor explicativo. Lo más cercano son algunos estudios que buscan explicar cómo los tipos de políticas, no los tipos de agendas pueden relacionarse con los niveles de éxito. Así pues, no hemos encontrado “la teoría” que explique lo que queremos entender en esta tesis, o al menos no que especifique la relación entre agenda y decisión en los términos que aquí la hemos planteado. Nuestro foco es la relación entre características de la agenda y el éxito presidencial. ¿Cómo se relacionan el tamaño, la diversidad y la “ambiciosidad” de la agenda, y los tipos de agenda, con el desempeño

legislativo del presidente en el Congreso? Creemos que una mirada a teorías del proceso de las políticas públicas y a teorías de las relaciones ejecutivo-legislativo nos permitirá elaborar un marco de interpretación propio, válido para nuestro trabajo.

### 2.2.1 Teorías del proceso de las políticas públicas

Los estudios de fijación de agenda son un subcampo relativamente pequeño y accesible. Aunque si partimos de los trabajos de Cobb y Elder ya citados, se completan 50 años de investigación en el tema. En el ramillete no tan amplio de teorías de la agenda<sup>10</sup> y del proceso de las políticas públicas hemos optado por dos: corrientes múltiples y equilibrio interrumpido, fundamentalmente por ser pioneras, por tener una comunidad académica activa a lo largo del tiempo, pero especialmente porque se han refinado buscando ampliarse a más aspectos del proceso de las políticas, por lo que podrían darnos luces más allá del proceso de agenda, para relacionarlo con la decisión.

- El marco de las corrientes múltiples

El Marco de las Corrientes Múltiples (MCM) gira en torno a dos interrogantes centrales: ¿por qué algunos temas ganan prominencia en la agenda y otros no, y por qué algunas alternativas de decisión son consideradas seriamente mientras otras son rechazadas? (Kingdon, 2014a, p. 3) En otras palabras ¿qué hace que las personas dentro y alrededor del gobierno presten atención a unos temas y a otros no? ¿Cómo se generan las alternativas de política pública y cómo buenas alternativas nunca alcanzan la atención requerida para ser decididas? El MCM se ha tratado de expandir a otros momentos del proceso de las políticas, por ejemplo, el decisional, que nos interesa, y que mostraremos después de dar cuenta de sus elementos básicos y estructurales.

Las dos categorías de factores que explican la agenda y la especificación de alternativas en el MCM son los participantes y los procesos. Los primeros se dividen en internos y externos al gobierno, y los segundos en tres procesos o corrientes, cada una independiente analíticamente de las otras y con sus propias dinámicas. Kingdon parte de que los participantes, aunque se especializan, pueden hacer parte de cada una de las corrientes,

---

<sup>10</sup> Para una visión de conjunto del subcampo de los estudios de agenda-setting, incluidas las teorías, se remite a los lectores al Handbook of public policy agenda setting (Zahariadis, 2016a).

además reconoce que no todos tienen la misma influencia sobre la agenda y la especificación, y que incluso difieren de una a otra etapa. No obstante, la siguiente afirmación deja claro que hay participantes más importantes que otros: “Ningún otro actor en solitario dentro del sistema político tiene la enorme capacidad del presidente para fijar las agendas en áreas de política dadas, para todos los que tienen que ver con esas políticas (Kingdon, 2014a, p. 23)”. Hay que recordar que su trabajo se hace en EUA.

Las tres corrientes que ayudan a explicar el cambio y la fijación de agenda en la perspectiva del MCM son la de los problemas, la de las soluciones y la de la política (Kingdon, 2014a, pp. 15–18). La probabilidad de que un problema o una solución reciba atención gubernamental y sea considerada seriamente aumenta cuando las tres corrientes se cruzan en lo que Kingdon llamó una ventana de políticas, otro concepto clave del MCM, entendido en el sentido de oportunidades, ya sea para impulsar los problemas o formas de concebirlos, como las posibles soluciones (Kingdon, 1984). Quienes impulsan problemas o soluciones para meterlos en la agenda aprovechando las ventanas de oportunidad son los emprendedores de políticas, el último gran concepto del MCM.

Estos últimos son presentados como:

“personas que están dispuestas a invertir sus recursos para impulsar sus propuestas o problemas, son responsables no solo de incitar a personas importantes a prestar atención, sino también por emparejar soluciones con problemas, y por emparejar ambos con la política.” (2014b, p. 20)

Estas personas son las que tratan de aprovechar las ventanas de políticas para jalonar sus temas, movilizando apoyos y recursos para aprovechar la coyuntura, son ellos los que tratan de emparejar o acoplar las distintas corrientes para que se genere la ventana, y así sacar provecho al ubicar sus predilecciones en el centro de la agenda. En nuestro caso este concepto puede ser útil traspasándolo a la figura de los presidentes, o a líderes de bancadas o congresistas, que podrían verse como emprendedores de políticas, mayormente respecto a sus prioridades dentro de sus agendas.

La explicación de cómo efectivamente aumenta la probabilidad de que un asunto o una alternativa entre en una agenda, o también la explicación del cambio de políticas en la visión del MCM, se sintetiza en la confluencia de varios elementos: debe haber una ventana de políticas abierta, las corrientes deben estar “maduras”, y debe haber un emprendedor de políticas que acople las corrientes (Zohlnhöfer, 2016; Zohlnhöfer & Rüb,

2016). Esta explicación nos podría decir mucho de los ítems de las ALP si los abordamos uno por uno, mirando la forma en que llegaron a la agenda, pero ese no es el foco de nuestro análisis, centrado en qué pasa en la arena decisional del Congreso con asuntos ya incluidos en las agendas presidenciales, y no tema por tema sino, con agendas como conjuntos agregados, diferenciadas por tipos de agendas. Pero es diferente si nos ponemos del lado del Congreso colombiano, en este caso la ALP es un conjunto de propuestas ya procesadas y elaboradas que llegan desde la presidencia en un país presidencialista, donde el gobierno de turno concentra importantes poderes y capacidades.

Creemos que extensiones y refinamientos posteriores del MCM que además de la agenda intentan explicar la etapa de la decisión son un insumo importante para tratar de establecer conexiones entre las etapas que nos interesan. Kingdon (2011, p. 2) manifestó al empezar su famoso libro que en sus páginas no se considera “cómo se deciden los asuntos de forma autorizada por el presidente, el Congreso u otros responsables de la toma de decisiones, sino más bien cómo llegaron a ser asuntos en primer lugar”<sup>11</sup>, es decir que le interesa cómo llegaron a la agenda, no como se deciden, por lo que si queremos explicar la toma de decisiones tenemos que ir más allá del mismo Kingdon.

Una de las críticas importantes al MCM tiene que ver con no tomarse en serio suficientemente el papel de las instituciones (Heikkila & Cairney, 2017; Mucciaroni, 1992). Eso es justificable en parte para explicar la agenda, pero no para la etapa decisional, por lo que refinar el MCM pasa por hacer los respectivos ajustes, ya que, como han comentado Baumgartner et. al. (2009), las instituciones juegan un papel más prominente en las etapas posteriores a la fijación de agenda. Hablando en términos de las tres corrientes, justamente la corriente política es tal vez la menos importante para la fijación de la agenda, mientras resulta la más importante para la etapa de a decisión formal.

Teniendo en cuenta la estructura general descrita del MCM donde resalta en la explicación de la agenda el proceso de acoplamiento en el que participan activamente los emprendedores de políticas, Herweg et. al. (2015) proponen para la etapa decisional un proceso de acoplamiento diferente en el cual se integran las instituciones adquiriendo

---

<sup>11</sup> Traducción propia de: “we will consider not how issues are authoritatively decided by the president, Congress, or other decision makers, but rather how they came to be issues in the first place.”

---

especial importancia la corriente política. El producto del acoplamiento en la agenda es una propuesta lista para ser decidida, en nuestro caso, con la agenda presidencial, el producto es un proyecto de ley con destino al Congreso. Una vez allí el papel de las instituciones formales se valoriza para entender lo que finalmente suceda con las propuestas presentadas, pues entre estas se da la discusión sobre el contenido último de las propuestas presentadas.

El producto del acoplamiento decisional será en nuestro caso una ley, es decir un proyecto de ley convertido en ley. La necesidad de diferenciar acoplamientos según las etapas se justifica en cuanto es necesario dar cuenta teórica de las lógicas de cada etapa, de lo contrario no podríamos explicar si un proyecto de ley tuvo éxito o fracaso por las características del proceso de agendamiento o por dinámicas institucionales y políticas dentro del Congreso. En las dinámicas legislativas se sabe qué proyecto entra, pero no cual va salir, dada la necesidad de formar mayorías para lograr su aprobación, lo que implica hacer ajustes, hacer concesiones, manipular, entre otras estrategias a disposición de los emprendedores políticos.

El acoplamiento decisional se explica en la misma lógica del de agendamiento, el papel de las tres corrientes se mantiene, así como la centralidad de los emprendedores de políticas o políticos. La gran diferencia está en la corriente en la que se abre la oportunidad de acoplamiento, en el agendamiento se abre en la corriente de problemas y en la política, en el acoplamiento decisional se abre en la corriente de políticas, puesto que se está discutiendo una propuesta de solución (un proyecto de ley). Dada la naturaleza del proceso decisional (lograr mayorías que aprueben) y la estructura teórica del MCM (donde los emprendedores políticos juegan un papel central), el gran cuestionamiento por resolver en la etapa de la decisión es si el emprendedor podrá lograr las mayorías suficientes para hacer aprobar su propuesta predilecta. En este punto un supuesto fuerte es que si el emprendedor tiene suficiente ascendencia sobre las instituciones involucradas aumenta su probabilidad de éxito (Herweg et al., 2015). Esto claramente habla al caso colombiano donde el ejecutivo es más fuerte que el Congreso.

Hasta aquí hemos delineado la estructura general del MCM con el fin de aportar al marco conceptual, pero también al teórico, buscando entender cómo se explica la asignación de atención en el proceso de fijación de agenda. Vimos una extensión del MCM que permite explicar también el proceso decisional, al incluir las instituciones y revalorizar la corriente

política dentro de dicho proceso. Este último ajuste del MCM aporta en la línea de ampliar el MCM a otras etapas, manteniendo la estructura original, pero a nuestro parecer no logra conectar aspectos de la agenda con la decisión, si bien desarrolla la aplicación del MCM en la etapa mencionada. El MCM se ha aplicado bien a políticas sectoriales específicas, y ha llevado al desarrollo de muy buenos estudios de caso, en su mayoría cualitativos (M. D. Jones et al., 2015).

La otra teoría que exponemos a continuación permite analizar las agendas agregadas y ampliar el análisis mediante estudios cuantitativos que además facilitan la comparación. También agrega nuevos conceptos y nuevos desarrollos teóricos. Con ambas tendremos una visión de conjunto de lo que nos aportan las teorías tradicionales del establecimiento de la agenda, lo que nos permite construir un marco conceptual adecuado para dar cuenta de nuestro trabajo.

- La teoría del equilibrio interrumpido y el procesamiento de información

La Teoría del Equilibrio Interrumpido (TEI) surge de una observación básica: la dinámica de las políticas públicas, y de las agendas, combina largos periodos de estabilidad con breves periodos de interrupción y cambio brusco, hasta encontrar de nuevo la estabilidad (Baumgartner et al., 2017; Vieira-Silva, 2020). La TEI viene a decirnos que ambos procesos se explican por dinámicas asociadas a la asignación de atención, que como ya vimos antes es un factor clave en las definiciones de agenda.

Los asuntos públicos problemáticos tienden a recibir atención seria cuando salen del nivel subsistémico y pasan al nivel macropolítico. En el primero permanecen la mayoría del tiempo en el marco de la interacción entre actores clave de la política (funcionarios, expertos, lobistas, políticos, entre otros), que de una u otra manera comparten una imagen del problema en cuestión, y unas valoraciones similares sobre su causalidad y naturaleza. Se da lo que Baumgartner y Jones llaman un monopolio de política pública, puesto que se instaaura una especie de estatus quo, en el que por ejemplo nueva información es

---

interpretada en función de reforzar la imagen compartida, de lo contrario se rechaza. El monopolio está definido por el grupo de actores que controla el subsistema de políticas<sup>12</sup>.

En el segundo nivel, que podríamos llamar de alta política, interactúan principalmente, el presidente, el congreso, líderes de partidos políticos, medios de comunicación, altas cortes, entre otros. Estos actores son clave dentro del proceso de las políticas, particularmente porque los movimientos de su atención mueven la atención de los demás actores en ese sentido. Adquiere aún más sentido la frase ya citada de Kingdon (2014a, p. 23) de que ningún otro actor del sistema político (él hablaba para EUA) tiene tanta capacidad de fijar la agenda para otros como el presidente. Idea ampliable y válida relativamente para los otros actores del nivel macropolítico. Cuando estos actores se involucran con un asunto, aumentan las probabilidades de cambio al interior del subsistema donde venía moviéndose. La expectativa es de cambio acelerado. Es posible que se rompa el monopolio existente, que cambie la imagen de política, y que se reconfigure en términos de actores el subsistema. Otra forma de jalonar el cambio viene de los subsistemas o actores retadores que no están de acuerdo con el estatus quo y que quieren cambiarlo o introducir nueva información. Estos tienen a su disposición recurrir a arenas institucionales diferentes o a actores macropolíticos diferentes a los que tradicionalmente se ocupan del tema.

A grandes rasgos esta es la idea general de la TEI como teoría de la agenda, en su versión inicial. Como vimos, esa teoría ubica también al presidente en un escenario determinante para el establecimiento de la agenda, si bien reconoce sus limitaciones cognitivas y de procesamiento de información, entre otras. Los análisis empíricos de la TEI han permitido ampliar el estudio de la agenda de casos sectoriales a análisis de agendas completas, combinar estudios cualitativos y cuantitativos, y reconocer la importancia de ambos. Como mostraremos en la metodología (Cap. 3) el sistema de medida que usamos en la tesis fue propuesto y desarrollado junto a la TEI. Para llevar a cabo el análisis de la agenda desde

---

<sup>12</sup> "Policy subsystems are defined by a topical area, a geographic territory, and the policy actors involved. Policy subsystems can occur at any level of government from local to national and can occur cross-nationally. Policy subsystems are also nested and overlapping and semi-autonomous. They may involve officials from any level of government and non-government policy actors including those from the private sector, non-profits, academia, consulting firms, the news media, engaged citizens, and possibly others" (Cairney & Weible, 2015, p. 93).

esta perspectiva y siguiendo la predilección cuantitativa se recurre a diversos tipos de variables que permiten comprender la agenda como agregados. El tamaño de la agenda, también ligado a la noción de capacidad de la agenda; la fragmentación o entropía de la agenda, que permite hablar que tan diversa o restringida es la agenda, el alcance, entre otras variables, de las cuales retomamos, las dos primeras que acabamos de mencionar y agregamos una nueva, la de importancia, que nos habla de qué tan ambiciosa es la agenda.

Sin embargo, el uso de estas variables en la perspectiva TEI se limita exclusivamente a la formación de la agenda, es decir a dar cuenta cómo esas variables inciden o no en que los asuntos entren en las agendas gubernamentales. Esas variables no se han considerado como características de las agendas que pueden afectar lo que sucede con estas en el proceso posterior de toma de decisiones, por ejemplo, en nuestro caso, en lo que es el destino final de los proyectos de ley, el Congreso, donde pueden o no convertirse en ley. No obstante, ya se empieza a llamar la atención de hacer análisis de la interacción de agendas.

El segundo componente de esta perspectiva teórica es el del procesamiento de información. Si bien ha estado ahí desde sus inicios, ha sido con las evoluciones posteriores que se ha empezado a hablar de la TEI como teoría del procesamiento de información. Sostiene fundamentalmente que, si las políticas públicas tienen que ver con problemas públicos, la información que se procese sobre estos es determinante de las políticas que se adopten. El problema es que los formuladores de políticas, desde una perspectiva de racionalidad limitada, son procesadores desproporcionados<sup>13</sup> de información, es decir, prestan atención solo a una parte de las señales provenientes de los problemas mientras ignoran otra, ya que son determinados, en gran medida, por sus sesgos cognitivos.

---

<sup>13</sup> La respuesta no se corresponde a la información entrante, ya sea porque no se le preste atención, o porque se le presta demasiada. Al llegar nueva evidencia los formuladores suelen subreaccionar a la información entrante, y cuando la evidencia es apabullante y ya no pueden rehuirla suelen sobrereaccionar.

- Teoría de las agendas políticas

Construida a partir de las teorías de la agenda, particularmente influenciada por los aportes de Baumgartner y Jones y sus teorías del equilibrio interrumpido y del procesamiento de información se ha configurado una nueva perspectiva de análisis político, que va más allá de las políticas, con aplicación al análisis institucional y de los sistemas políticos.

Decimos análisis político y no de políticas porque en términos generales esta perspectiva habla de grandes procesos al interior del sistema político a los cuales ayuda a explicar: a) contribuye al estudio de los asuntos públicos que están en el centro de la discusión política en los diversos momentos del proceso político, y por tanto a la interacción institucional alrededor de estos, b) da cuenta del surgimiento y decaída de los asuntos en la atención política, c) aporta a la comprensión de la distribución de poder asociada a la fijación de las agendas, puesto que el poder se evidencia en quienes ponen sus asuntos en la agendas y entre quienes no, y d) contribuye a entender los mecanismos a través de los cuales los asuntos públicos ganan o pierden atención y por tanto relevancia dentro del sistema político (Green-Pedersen & Walgrave, 2014).

En el proceso de agenda se define el conflicto de conflictos (Bachrach & Baratz, 1962; Schattschneider, 1975), es decir qué asuntos recibirán atención y cuáles no, y la dinámica de poder alrededor de los mismos, ya sea para impulsarlos o para bloquearlos. Analizar este proceso es clave para la comprensión del funcionamiento de los sistemas políticos y de sus dinámicas de cambio. El énfasis se traslada al rol de las instituciones y los actores en la fijación de las agendas políticas, o cómo se relacionan en la lucha por la atención. De estudiar la atención política a asuntos particulares a estudiar la interacción de agendas e instituciones que fijan agendas y cómo se influyen unas y otras. Esta perspectiva claramente conviene a nuestro trabajo centrado en la relación agenda presidencial y agenda legislativa.

Los pilares de este enfoque están en gran medida relacionados con los elementos de la definición de agenda resaltados arriba: atención, información, priorización, contexto y poder. Los supuestos principales son que la fijación de agenda se refiere a la asignación de atención, que esta es un recurso escaso, de ahí la importancia de los asuntos que la reciben, y que la fijación de agenda tiene efectos posteriores, en nuestro caso en las arenas decisionales, lo que significa que la atención es una precondition para la acción.

En línea con las discusiones sobre agenda, particularmente en la línea de Baumgartner y Jones, la respuesta a la pregunta principal en el marco de este enfoque: ¿por qué los actores políticos asignan atención a unos asuntos y no a otros? O ¿por qué las agendas se configuran como lo hacen? Se responde fundamentalmente en relación con tres conceptos. El de información, ya mencionado, las instituciones y los políticos reaccionan a información entrante sobre los problemas, ya que la política es fundamentalmente sobre problemas (Green-Pedersen & Walgrave, 2014). El de las preferencias de los actores políticos. Y tercero, el papel de las instituciones como determinantes de qué asuntos reciben atención y cuáles no.

En nuestro caso esta pregunta debe hacerse a las dos agendas en interacción, y en particular a la agenda del Congreso, lo que permitirá ver qué tanto espacio ocupa la ALP en la Agenda Legislativa Congressional (ALC).

### **2.2.2 Teorías desde los estudios presidenciales**

En este apartado nos movemos entre perspectivas teóricas relativamente amplias sobre las relaciones entre las presidencias y los congresos y perspectivas centradas en la explicación de la potencia o fortaleza de la agenda presidencial. Las teorías de las relaciones ejecutivo legislativo aportan una visión tanto de los factores explicativos del lado de la presidencia como del lado del Congreso, particularmente de tipo contextual, y político institucional, entre otras.

- Teorías de las relaciones ejecutivo-legislativo

Como mostramos antes, en los estudios de agenda en políticas públicas los analistas se enfocan en cómo y por qué ciertos asuntos reciben atención, pero no en cuál es el destino de esos asuntos, y los factores que determinan su éxito o no a la hora de convertirse en una decisión formal y vinculante. Suponen que la atención conduce a leyes, pero cuesta probarlo. Aunque reconocen claramente que el proceso de fijación de agenda importa para las decisiones de política pública (Chaqués-Bonafont et al., 2020, p. 102), o que este “afecta profundamente las decisiones de política pública, ya que la agenda ofrece una visión imperfecta de las opciones de política pública que pueden adoptarse” (Zahariadis, 2016b, p. 3), aún no se investiga suficiente el cómo se da esa afectación.

---

Como ya vimos en la modificación del marco de las corrientes múltiples un camino parece ser diferenciando las lógicas de cada etapa enfatizando en el papel de las instituciones en el proceso decisional. En esta dimensión la literatura de estudios presidenciales es bastante rica. No obstante, no nos remitiremos ampliamente a la misma dado que nuestra tesis se enfoca en una dimensión inexplorada de la relación entre agenda y decisión: mirar las características agregadas de las agendas a posteriori, y relacionarlas con el éxito presidencial o el éxito de la ALP en la arena decisional del Congreso. Obviamente esto no elimina las variables tradicionales de los estudios institucionales y presidenciales, por lo que nos referiremos brevemente a los principales factores explicativos resaltados por la literatura, para irnos decantando hacia aquellos aspectos que creemos nos pueden ayudar a construir nuestro propio marco, de acuerdo con nuestro objeto de análisis.

A grandes rasgos la teoría de las relaciones ejecutivo legislativo ha resaltado los siguientes factores explicativos clave para el éxito presidencial. Del lado del Congreso, la dinámica partidista e ideológica, básicamente si el presidente tiene mayorías o no en el órgano legislativo, y si estas mayorías se identifican con la agenda presidencial, aumentan las tasas de éxito. Lo mismo sucedería respecto a lo ideológico entendido como qué tan cercanos pueden ser los congresistas en términos de valores compartidos con el presidente. Mientras la variable partidaria se limita al número de congresistas que hacen parte de las mayorías que están con el gobierno, la variable ideológica podría implicar un espectro más amplio que incluso acercaría al presidente en algunas cuestiones a congresistas que están por fuera de su mayoría cuando la tiene, o armar alguna cuando la necesite en asuntos específicos.

Del lado del presidente, Bond y Fleisher (1990) resaltan también dos variables, la popularidad presidencial, y las habilidades de liderazgo. Mientras las dimensiones partidarias e ideológicas suelen ser más estables en el tiempo, la dimensión de popularidad se considera más fluida. El supuesto de la influencia de la popularidad presidencial en el éxito legislativo presidencial radica en el reto que supone para los congresistas respecto a sus aspiraciones posteriores el ir en contra de las preferencias de política pública de un presidente popular. En términos de elección racional los congresistas apoyarían al presidente mientras ello vaya a favor de su propio interés, si favorece su reelección, por ejemplo.

---

La variable relacionada con el liderazgo incluye habilidades interpersonales y estructurantes (Bond & Fleisher, 1990, pp. 30–33) que refuerzan el poder presidencial y por tanto la capacidad del presidente para lograr mejores resultados legislativos. Las primeras implican al presidente o sus representantes en directa relación con los congresistas. Las segundas manipulan e influyen sobre el entorno para aprovechar las oportunidades políticas. Aunque es difícil determinar los grados de unas u otras en la figura presidencial lo cierto es que una combinación adecuada mejora su reputación ante el Congreso y por tanto aumenta las posibilidades de influirlo para sus fines. Fundamentalmente esta perspectiva se basa en los aportes de Neustadt (1991) sobre la capacidad de persuasión presidencial.

Nuestra intención al mencionar las variables ya consideradas es delinear el conjunto de elementos junto a los cuales debemos empezar a considerar los tipos de agendas como factor relevante para entender la conexión entre la etapa de la agenda y la de la decisión.

Antes de delinear nuestro marco propio, presentamos dos aportes más que nos permiten complementar las bases sobre las cuales lo vamos a construir: una perspectiva de políticas públicas para estudiar la presidencia, y algunos elementos de la teoría de la capacidad estratégica del presidente, ambos desarrollos son complementarios a lo ya planteado.

Lo que denominamos enfoque de políticas para estudiar la presidencia considera que el tipo de políticas públicas incluidas en las agendas también es importante para dar cuenta del éxito presidencial. Incluso los presidentes pueden ser definidos en función de las políticas con las que deciden identificarse. Coincidimos con que “el tipo de políticas que aborda el presidente determina la naturaleza y los efectos de su respuesta política y, por tanto, su éxito final” (Spitzer, 1983a, p. 4), o más específicamente que el contenido de las políticas “estructura los intereses en juego y ayuda a determinar los escenarios políticos en los que se disputan o toman las decisiones” (Spitzer, 1983a, p. xiv).

Desde esta perspectiva se han construido tipologías de las políticas, con la intención de demostrar que unas u otras impactan de forma diferente en las configuraciones políticas. Algunas de las que ha usado la literatura son: a) la tesis de las dos presidencias, planteada por Wildavsky (1969), sostiene que una cosa es la política de las políticas domésticas y otra la política de la política exterior. Básicamente la influencia del presidente norteamericano en el Congreso varía de unas a otras, logrando mayor éxito en las

propuestas de política exterior. b) la propuesta multisectorial de King y Ragsdale (1988) amplía la tesis de las dos presidencias a siete grandes sectores. La presidencia de la política exterior es dividida en cooperación internacional, comercio exterior y defensa, y la presidencia de las políticas domésticas en gestión económica y gubernamental, bienestar social y derechos civiles, recursos naturales, y agricultura. Pero mantiene la tesis de que en cada gran sector se producen configuraciones políticas diferentes. Finalmente, c) la tipología de Lowi, propone cuatro tipos de categorías no basadas en la sustancia sectorial, como las dos anteriores, sino en la funcional. Los tipos de políticas distributivas, constituyentes, regulatorias y redistributivas implicarían cada uno su propio proceso político, su propia estructura, y su propia configuración de relaciones entre las élites y los grupos de interés.

La idea subyacente en estos modelos, de que las políticas pueden determinar la configuración política, nos parece relevante en sí misma, y nos sirve para sustentar una de las bases del modelo que vamos a desarrollar a continuación. Las tipologías de políticas también nos sirven como base para explorar la posibilidad de desarrollar como parte propositiva de la tesis una tipología de agendas. En nuestro caso, parafraseamos a Lowi para argumentar que los tipos de agendas también en parte configuran el éxito de estas en su interacción con otras agendas, en donde se define su destino final, como es el caso de la ALP que se define en la ALC.

Para completar las bases teóricas asumimos un presidente – presidencia desde la teoría de la capacidad estratégica. La evidencia sugiere que es importante la capacidad estratégica del presidente para empaquetar su agenda (Bond & Fleisher, 1990) y anticipar al Congreso para saber en qué momento enviar sus propuestas y hacerlas más viables (Cohen, 2012a). El presidente es estratégico en un marco de racionalidad limitada, con sus propias limitaciones cognitivas y de procesamiento de información, con restricciones institucionales y políticas, ubicado desde su torre de observación apuesta en el juego político a partir de sus ventajas y capacidades, moviliza sus recursos y sus factores de poder, con éxitos variables como veremos.

A diferencia del enfoque predominante en los estudios presidenciales centrado en la persona del presidente y su capacidad de persuadir (Neustadt, 1991), Edwards III (2016) se centra en el contexto y la coyuntura concreta en la que se ubica el presidente y que le ofrece o no oportunidades para sacar adelante su gobierno, y en particular sus objetivos

en el Congreso. Según el autor la valoración de las respuestas a las siguientes seis preguntas son un buen indicador de la posición estratégica del presidente y por tanto de sus probabilidades de éxito legislativo.

1. ¿Existe la percepción en el Congreso de que el presidente recibió un mandato electoral en nombre de políticas específicas?
2. ¿El partido del presidente tiene mayoría en una cámara? Si es así, ¿qué tan grande es?
3. ¿Cuál es el grado de polarización ideológica en el Congreso?
4. ¿Qué tan cohesionado está el partido del presidente en el Congreso?
5. ¿Existen presiones cruzadas entre el público en las circunscripciones del partido de la oposición que contrarrestarían las predisposiciones ideológicas de estos miembros a oponerse al presidente?
6. ¿La estructura de una decisión que enfrenta el Congreso favorece al presidente? (2016).

Finalmente, cerramos los aportes teóricos desde los estudios presidenciales con dos perspectivas que se centran en dar cuenta de la fortaleza de la agenda presidencial y sus proyectos de ley. La teoría de la repartición de cargas y la teoría de la superioridad informacional del presidente. La primera se sustenta en un enfoque en el cual el tema no es la dominancia de una institución sobre otra, si no en las particularidades de cada una, que hace que el proceso legislativo reparta unas cargas en el presidente y otras en el Congreso, y entre las que destacan para el primero está la elaboración de mejores proyectos, sobre la base de su ventaja en términos de recursos. Uno de esos recursos es el de acceso a mejor información, apoyado en la burocracia y en la facilidad de contratar expertos, que va ser el punto de partida para la segunda perspectiva, que básicamente arguye que la ventaja de los proyectos presidenciales radica en la superioridad de la información de que dispone.

A continuación, delineamos nuestra propuesta a partir de lo hasta ahora presentado, sumando algunos elementos nuevos que nos permiten tener un marco general sobre el cual analizar nuestros resultados.

## 2.3 Un bosquejo de marco propio

Nuestra propuesta parte de la idea de que para entender la conexión entre agenda y éxito presidencial es necesario incluir los abordajes tradicionales de la fijación de la agenda y del éxito presidencial, en un marco más amplio que, además, tenga en cuenta los tipos de agendas.

En la perspectiva de lo hasta ahora visto planteamos un marco de cuatro grupos de factores, dentro del cual pretendemos incluir los diversos factores explicativos usados en los enfoques mencionados, y agregar el factor de tipos de políticas. El primer grupo incluye los factores del lado de la presidencia y el presidente. Hablamos de los poderes constitucionales y legales del presidente, del poder de persuadir, de su estilo, liderazgo, psicología entre otros. El segundo grupo remite a los factores del lado del Congreso, reglas del juego en el Congreso, estructura partidaria y política, entre otros factores. El tercer grupo recoge factores contextuales y coyunturales. Y finalmente el grupo de factores ligado al tipo de políticas y tipo de agendas, que es el componente nuevo que propone esta tesis.

Este último grupo incluye factores asociados a los tipos de políticas, se basa en la idea ya clásica de la literatura de políticas públicas, de que las políticas pueden determinar la política (Lowi, 1972). Esta perspectiva ha tenido aplicaciones relevantes tanto en el campo de las políticas públicas como en el de los estudios presidenciales. Nos basamos en la evidencia que sugiere que efectivamente los tipos de políticas que el presidente escoge tienen implicaciones para su éxito legislativo (Eshbaugh-Soha, 2010; Lowi, 1972; Spitzer, 1983b). Junto a los tipos de políticas planteamos los tipos de agendas. Las agendas pueden tener más o menos capacidad de carga, es decir ser más espaciosas o menos y por tanto tener más o menos ítems en su bolsa. Las agendas pueden estar focalizadas en pocos asuntos, o pueden ser más diversas o fragmentadas, no necesariamente en relación con el tamaño o número de ítems. Las agendas también pueden ser más ambiciosas o reformistas o más incrementales o conservadoras. Y así podrían identificarse otras características que definen las agendas como agregados que se pueden analizar a posteriori a partir de algunas de sus cualidades o perfiles. Y estas características pueden analizarse para algunas agendas en relación con lo que sucede con esas agendas en las arenas decisionales, y en relación con las otras corrientes mencionadas.

Aquí se hace relevante la distinción de los tipos de agenda presidencial, retórica, administrativa y legislativa. En particular la diferencia entre la agenda administrativa y la legislativa nos permite ilustrar una cuestión importante para nuestro trabajo. No es lo mismo una agenda que construye y decide el mismo gobierno, como sucede con los decretos, a una agenda que el gobierno construye, pero cuyo destino es fijar la agenda del Congreso. Aquí tenemos que proponer la idea de la interacción entre agendas. La ALP se dirige a la agenda del Congreso, donde puede o no recibir atención. El presidente puede empeñarse en usar sus recursos y manipular al Congreso, pero aun así el éxito de sus propuestas no está asegurado. Si bien la ALP copa una parte considerable de la atención congresional, es decir fija parte de la agenda del Congreso, el camino al éxito legislativo presidencial no es expedito. Esta tesis justamente mostrará las variaciones de esta interacción.

## 2.4 ¿Qué hipótesis derivar de la teoría?

Es difícil extraer hipótesis de la teoría existente puesto que en esta no se han considerado suficientemente las características de las agendas aquí analizadas en relación con el éxito legislativo presidencial. En cambio, sí hay hipótesis sobre la conformación de la agenda o en relación con las variables ya mencionadas, y cuando se habla de tamaño y diversidad de las agendas no es en relación con el éxito legislativo. La excepción es Cohen que propone su teoría de las anticipaciones congresionales, uniendo el proceso de *agenda building* con el éxito presidencial, arguyendo que las expectativas de lo que sucede en el Congreso y las posibles reacciones a las propuestas del gobierno inciden en la configuración de la agenda, aumentando las posibilidades de éxito ya que los presidentes no juegan a perder. Desde esta teoría Cohen deriva algunas hipótesis sobre el tamaño de la agenda, a) esta será más pequeña durante periodos de gobierno sin mayorías que con mayorías legislativas, o b) que hay un impacto directo positivo del tamaño de la agenda del presidente en el éxito en el congreso (Cohen, 2012a), esta última la retomamos para nuestro trabajo.

Por lo demás está la literatura de *agenda setting*, particularmente relacionada con la teoría del equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones (1993), en donde se hacen análisis de la agenda con diferentes variables, tamaño o capacidad de la agenda, complejidad, diversidad, volatilidad de la agenda (Chaqués-Bonafont et al., 2015), pero no en relación

con el éxito legislativo. En esta literatura el tamaño se relaciona con la capacidad de la agenda, con la expansión o contracción de esta, o con la escasez de la agenda en cuanto al número limitado de asuntos que pueden recibir atención. Su foco de análisis ha estado en la evolución en el tiempo de las dinámicas de atención en una unidad de análisis (país, región, ciudad), o en por qué las agendas varían en tamaño entre unidades (Mortensen & Seeberg, 2016a).

Para responder esta última pregunta los autores plantean tres variables que podrían explicar el tamaño, expansión o contracción de las agendas: el ambiente de los problemas, las preferencias de los actores, y las instituciones. Para cada variable proponen una hipótesis, así: a) “en promedio los sistemas de formulación de políticas que se enfrentan a problemas sociales más graves tienen agendas políticas más amplias” (Mortensen & Seeberg, 2016a, p. 159). b) “Los problemas sociales tienen un mayor impacto en el tamaño de la agenda de políticas en las unidades políticas con gobiernos de centro-izquierda” (Mortensen & Seeberg, 2016a, p. 160) Y c) al agregar el factor institucional: “El impacto de los problemas sociales en el tamaño de la agenda de políticas aumenta con el número de comités en el sistema de elaboración de políticas” (Mortensen & Seeberg, 2016a, p. 161). Como puede notarse estas hipótesis se preguntan por los factores que explican el tamaño de las agendas, no como el tamaño de estas se relaciona con el éxito legislativo en el caso de las ALP. Otro ejemplo de hipótesis relacionada con la variable tamaño afirma que “las agendas asociadas a una menor fricción institucional tienen una mayor capacidad (tamaño) de agenda” (Chaqués-Bonafont et al., 2015, p. 34).

La variable diversidad, también nombrada fragmentación o entropía (Chaqués-Bonafont et al., 2020), ha sido analizada ampliamente en la literatura relacionada con la TEI, pero no en relación con el éxito legislativo presidencial. De nuevo el énfasis se pone en factores que inciden o explican la diversidad de las agendas, no sobre las implicaciones de esa diversidad más allá de la etapa de la agenda. Una hipótesis relacionada con diversidad dentro de los estudios de la agenda es que está estrechamente relacionada con la capacidad de la agenda. Agendas con mayor capacidad de procesar información y con menos fricción institucional son más diversas (Chaqués-Bonafont et al., 2015; Green-Pedersen, 2007).

Finalmente, la variable importancia o “ambiciosidad” de la agenda. Si bien en algunos campos de conocimiento se ha intentado proponer mediciones de importancia, no existe

aún el relativo consenso que tienen las dos ya mencionadas. Como lo mostramos en la metodología, con esta variable podremos hacer un aporte interesante e innovador al análisis de las agendas, y del éxito presidencial, puesto que no es lo mismo considerar los porcentajes de aprobación a mirar dentro de estos los niveles de importancia.

Para esta tesis, en parte inspirados por el uso que de las variables aquí analizadas se ha hecho en la literatura de *agenda setting* y en parte de forma exploratoria porque no encontramos ningún estudio que agrupe las tres características analizadas y hable de tipos de agendas proponemos la siguiente hipótesis: hay tipos de agendas más favorables al éxito legislativo presidencial, posiblemente las más pequeñas, más focalizadas y más ambiciosas. En el siguiente capítulo explicamos estas variables y las decisiones que tomamos para la construcción de la tipología.

## **3. Datos, Métodos y Aclaraciones**

Este capítulo presenta el camino que seguiremos para dar cuenta de la relación entre agendas legislativas y éxito presidencial, y por extensión el papel de las agendas y los presidentes en el proceso de las políticas públicas en Colombia. Damos cuenta de la construcción de las bases de datos que nos permitieron identificar las ALP, la Agenda Legislativa del Congreso, entre otras. Describimos y explicamos cada una de las variables que utilizaremos para entender las ALP, para compararlas, pero también para relacionar la agenda presidencial con la decisión en el Congreso, y los tipos de agendas con el éxito presidencial. Mostramos cómo elaboramos la tipología de agendas. En el camino hacemos algunas aclaraciones necesarias para facilitar la lectura y comprensión de los capítulos empíricos que vienen después de este.

### **3.1 Los datos**

Para esta tesis se construyeron bases de datos nuevas usando el sistema de codificación del Proyecto de Agendas Comparadas (PAC) que describimos a continuación. Entre las nuevas bases de datos se listan las más relevantes para la tesis:

- Proyectos de Acto Legislativo (PAL)
- Proyectos de Ley (PL)
- Leyes Aprobadas
- Documentos CONPES

Como veremos más adelante una vez depuradas las bases de datos, estas permiten extraer la información de la agenda de cada presidente, de cada Congreso, o separar los PL de iniciativa presidencial de los de iniciativa congresional, entre otras subdivisiones clave para la tesis. A continuación, presentamos cada una de las bases de datos, y luego el sistema de codificación del PAC.

---

Los Proyectos de Acto Legislativo (PAL) son Proyectos de Ley (PL) que buscan modificar, agregar o derogar la Constitución Política. Por la importancia de la Constitución los PAL requieren un proceso de gestión y aprobación más largo y complejo, por lo que normalmente un PAL significa un cambio o repercusión importante en el ámbito sectorial implicado. Por tanto, su número es considerablemente reducido respecto al número de PL que se manejan en el Congreso de la República. La base de datos de PAL consta de 818 proyectos presentados entre 1994 y 2018, codificados sectorialmente de acuerdo con el sistema de códigos del PAC. Dada la naturaleza de los PAL estos se agregaron a la base de datos de PL. Es decir que cuando vemos la expresión ALP en esta tesis hace referencia a la suma de PL y PAL de iniciativa de cada presidente.

La base de datos más grande y más relevante es la de Proyectos de Ley, ya que da cuenta de todos los PL presentados entre 1994 y 2018. Además, como mencionamos previamente incluye los PAL. Esta base de datos consta de 10.701 PL codificados según el PAC, y con una amplia variedad de columnas para hacer seguimiento a diferentes variables para el análisis. Los datos de PL y PAL se extrajeron de los informes legislativos del Senado y de la Cámara, de la página web de la Secretaría del Senado y de la Cámara, y de la respectiva contrastación con el sitio web de Congreso Visible, observatorio legislativo de la Universidad de los Andes, con seguimiento y datos desde 1998. En esta base de datos contamos con información clave de los PL: si entraron por Senado o Cámara, su fecha de presentación y fecha de archivado o aprobación, de quién fue la iniciativa, entre otra.

También construimos una base de datos separada para las leyes aprobadas desde 1992, cuando empezó a operar el nuevo Congreso de la República en el marco de la nueva Constitución Política. Para el periodo enero de 1992 y enero de 2021 la base de datos cuenta con información de 2080 leyes sancionadas. Entre la información relevante sobre las leyes destaca el tiempo de aprobación, el tipo de ley, la codificación CAP entre otra.

Finalmente, incluimos la base de datos de CONPES, que, si bien no habla de la Agenda Legislativa Presidencial, nos permite tener un referente para contrastar la producción de PL por parte de la presidencia. Igual se podrían hacer otros análisis del tipo si los presidentes son estratégicos en el uso de uno u otro instrumento dependiendo las ventajas y desventajas que ofrece cada uno. Obviamente los procesos de PL y de CONPES son diferentes como sus alcances. La base de datos de CONPES contiene 1407 ítems emitidos entre enero de 1994 y enero de 2019.

### 3.1.1 El Sistema de Códigos del Proyecto de Agendas Comparadas (PAC)

El PAC es un esfuerzo colectivo internacional que busca comparar la dinámica de atención política a asuntos de política pública entre países siguiendo un sistema de codificación compartido, riguroso y flexible, centrado en el contenido de las políticas o de las unidades de observación. Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones fueron los pioneros de este proyecto al utilizar para su ya clásico libro *Agendas and Instability in American Politics* (1993) una forma de rastrear en el tiempo las dinámicas de atención política a asuntos de política pública. Esa forma es lo que hoy conocemos como el sistema de codificación del PAC, proyecto que se ha expandido por cerca de 20 países desde sus comienzos en EE. UU. en 1993.

El sistema de codificación consiste en un código por cada uno de los principales sectores de política pública en que tradicionalmente se hace la división del trabajo dentro de los gobiernos del mundo. Y dentro de cada uno de los sectores hay un conjunto de subcódigos para subtemas del sector principal. La Tabla 1 muestra los códigos principales del libro maestro del PAC (columna izquierda) tal y como los presenta Bevan (2019) y su adaptación para el libro de códigos colombiano, construido para esta tesis (columna derecha).

Tabla 1 Comparación libro de códigos del Proyecto de Agendas Comparadas Internacional y el Libro Colombiano

Código	Descripción (Libro maestro PAC)	Código	Descripción (Libro colombiano)
1	Asuntos macroeconómicos domésticos	1	Asuntos macroeconómicos domésticos
2	Derechos civiles, asuntos de minorías y libertades civiles	2	Derechos civiles, asuntos de minorías y libertades civiles
3	Salud	3	Salud
4	Agricultura	4	Agricultura
5	Trabajo y empleo	5	Trabajo y empleo
6	Educación	6	Educación
7	Ambiente	7	Ambiente

8	Energía	8	Energía
9	Inmigración y refugiados	9	Inmigración y refugiados
10	Transporte	10	Transporte
12	Derecho, crimen y asuntos de familia	12	Justicia, crimen y asuntos de familia
13	Bienestar social	13	Política social
14	Cuestiones de desarrollo comunitario y vivienda	14	Vivienda y desarrollo urbano
15	Banca, finanzas y comercio doméstico	15	Banca, finanzas y comercio doméstico
16	Defensa	16	Defensa
17	Espacio, ciencia, tecnología y comunicaciones	17	Ciencia, tecnología y comunicaciones
18	Comercio exterior	18	Comercio exterior
19	Asuntos internacionales y ayuda exterior	19	Asuntos internacionales y ayuda exterior
20	Operaciones de gobierno	20	Operaciones de gobierno
21	Tierras públicas, gestión del agua y asuntos territoriales	21	Tierras públicas, gestión del agua y asuntos indígenas
23	Asuntos de política cultural	23	Asuntos de política cultural
		50	Paz y conflicto interno

Elaboración propia

Como puede verse son 21 sectores principales abarcando temas clave de la gestión gubernamental en la mayoría de los países del mundo. Hay que ser conscientes que la construcción inicial de la propuesta en EE. UU. tiene sus propios sesgos, aunque con el crecimiento del proyecto a otros países también la versión original ha sufrido cambios. Si se revisa la tabla anterior se verá que no hay código 11, esto debido a que inicialmente el tema de familia estaba en ese código, pero posteriormente este tema se incluyó dentro del código 12, así que desapareció el código 11. Esto es importante dado que el sistema de

---

codificación busca retrocompatibilidad, es decir que podamos volver en el tiempo y cada código efectivamente se esté refiriendo al mismo tema. También busca que cada ítem tenga un solo código, de modo que no se asignan varios códigos a un mismo ítem como sucede con los sistemas de información.

La columna de la izquierda muestra el libro de códigos maestro, surgido después de comparar juiciosamente los libros nacionales de los proyectos existentes, y después de discusiones largas sobre la naturaleza de nuevos temas y subtemas y de su ubicación, según las particularidades por país. Por ejemplo, originalmente en el libro de EE. UU. no había un código para los asuntos de política cultural, el cual se creó justamente después que algunos países llamaran la atención de la importancia de tal sector para ellos.

Esto también puede ejemplificarse con la columna de la derecha, que muestra la existencia de un código sectorial más, que temporalmente se ha numerado como el 50. Estados Unidos o Europa, donde están la mayoría de los proyectos nacionales del PAC tienen particularidades, pero no han tenido un conflicto interno de más de 50 años, con procesos de paz exitosos y fallidos y diferentes respuestas en la forma de leyes u otros instrumentos para acomodarse y responder a los retos que plantea. Si bien el libro maestro podría recoger en diversos temas y subtemas por separado los asuntos que hemos incluido en el código 50, para el análisis de la dinámica política colombiana es clave dar cuenta de las dinámicas políticas de atención al conflicto armado. Por eso creamos ese código, como ya dijimos temporal y arbitrariamente ubicado en el número 50.

La intención de esta tesis, en relación con las bases de datos que quedarán para el análisis político colombiano es también sentar las bases para la construcción del PAC colombiano en el futuro. Eso implicará armonizar el libro de códigos colombiano con el libro maestro, en donde se definirá de mejor manera si se mantiene o no ese código, y cuál sería el número más adecuado en la estructura general del libro maestro.

El sistema de codificación se aplica a indicadores de atención política a las políticas públicas del tipo leyes, proyectos de ley, audiencias, discursos y declaraciones, encuestas, fallos de las cortes, presupuestos, protestas sociales, titulares de medios, manifiestos partidistas, entre otro tipo de indicadores de atención política y social. El trabajo concreto de codificar se hace dependiendo del indicador del siguiente modo. Leyes o proyectos de ley por ejemplo se codifican por el título o en complemento con la descripción. Los

discursos por otro lado suelen dividirse por cuasi-sentencias en las que se hace una mención sectorial de política pública, la cual se codifica según el libro de códigos utilizado, y así en casi todos los indicadores mencionados.

### **3.1.2 La codificación para el caso colombiano**

La construcción de las bases de datos mencionadas arriba implicó diversas decisiones tanto sobre el uso del sistema de codificación como sobre las particularidades de algunos asuntos de política pública y su ubicación entre los diferentes códigos. Obviamente hay asuntos claramente relacionables con los códigos prediseñados, pero también hay muchos otros que ofrecen dificultades para su codificación. También fue un trabajo intensivo en tiempo, que como advertimos previamente, para un uso más allá de esta tesis requerirá algunas revisiones menores y una armonización con el libro maestro del PAC.

El proceso de codificación fue un trabajo solitario del autor de esta tesis, el cual puede describirse como sigue. Primero, se recopiló la información básica de leyes, proyectos de ley, proyectos de acto legislativo, y CONPES, la cual se fue organizando en Excel. Particularmente la base de datos de PL presentó varias dificultades dada su magnitud y su extensión temporal. Por ejemplo, la información de los PL del gobierno Samper implicó algunas visitas a la hemeroteca del Congreso para confirmar o buscar algunos datos faltantes, y aun así quedaron faltando algunos otros, especialmente sobre fechas. Además, en todos los casos hubo que contrastar los datos de los informes legislativos, con los de la página web del Congreso, y con los datos de Congreso Visible, aunque este último tiene información desde 1998, no desde 1994.

En segundo lugar, se usaron como punto de partida los libros de códigos de Estados Unidos, de España y de Reino Unido para hacer un borrador inicial de libro de códigos propio con el cual se inició el trabajo de codificación de los proyectos de ley. A medida que se iba codificando se iba señalado aquellos PL sobre los que había dudas, las cuales se intentó solucionar buscando en cada libro de códigos por separado, si la duda permanecía o se iban encontrando ítems similares se hacían ajustes en el libro colombiano en construcción. Las bases de datos se han revisado tres veces, algunas dudas se han discutido con personas del PAC internacional, aunque no todas se han podido disipar. Finalmente, además del código principal sobre conflicto y paz ya mencionado, el proceso de definición del libro de códigos colombiano incluyó además de la modificación de los

---

nombres de algunos subcódigos la inclusión de cuatro subcódigos nuevos: el 1214 en el código 12 para los temas de notariado y registros públicos, el 1309 en el 13 para agrupar temas de bienestar social de infancia, adolescencia y juventud, el 1415 en el 14 para los asuntos de servicios públicos domiciliarios y el 2016 en el 20 para todo lo relacionado con mecanismos de participación ciudadana.

### **3.1.3 Las agendas legislativas presidenciales**

Una vez construidas las bases de datos con la información más básica pudimos identificar o reconstruir las Agendas Legislativas Presidenciales, el objeto de análisis empírico de la tesis. Pero no fue tan simple como separar los PL por presidente y ya, al menos respecto a la ALP final con la que haremos todo el trabajo empírico de los próximos capítulos. Por una parte, había que revisar de nuevo ítem por ítem, las fechas, la codificación, entre otros aspectos.

Una decisión importante a la que nos vimos abocados fue si incluir todos los ítems que arrojó la primera revisión de la base de datos de PL o si había algún tipo de PL que sesgara el análisis. Entre otras revisiones encontramos que los PL de tratados son bastantes para algunos presidentes respecto al restante número de PL de su agenda. Llegamos al punto de correr las bases de datos con PL de tratados y sin PL de tratados, encontrando que los resultados presentaban variaciones considerables, por ejemplo, en la variable éxito presidencial, que es clave para el análisis central de la tesis, por lo tanto, optamos por eliminar los tratados, si bien hacemos una mención general a los mismos.

También tenemos en cuenta que algunas veces, más bien pocas, hay tratados que son prioridades centrales de la gestión presidencial en un momento dado, por ejemplo, el TLC con EE. UU. para Uribe. Sin embargo, la decisión fue eliminarlos todos del análisis porque su proceso de aprobación es bastante expedito y el porcentaje de aprobados supera el 95%.

La Tabla 2 muestra las ALP con y sin tratados, sin embargo, enfatizamos que el trabajo empírico de la tesis se hace con la ALP sin tratados, de ahora en adelante cuando nos refiramos a ALP hablamos de la ALP sin tratados.

Tabla 2 El tamaño de la ALP por presidente, con PL de tratados y sin PL de tratados

	Tamaño de la ALP	
	Con tratados	Sin tratados
<b>Samper</b>	329	204
<b>Pastrana</b>	242	139
<b>Uribe I</b>	220	152
<b>Uribe II</b>	256	171
<b>Santos I</b>	195	130
<b>Santos II</b>	183	135

Elaboración propia

Para los PL y la reconstrucción de la agenda del Congreso hicimos algo similar con los proyectos de celebración y honores. Son bastantes y desde nuestro punto de vista no son sustanciales en términos de políticas públicas. Cuando se mencione la Agenda Legislativa Congressional (ALC) implica que no se están incluyendo ese tipo de proyectos.

Por fuera de las bases de datos hicimos otro esfuerzo grande por identificar lo que llamamos la agenda de entrada y la agenda emergente, entendiendo que en últimas la ALP incluye tanto el desarrollo de compromisos adquiridos como la respuesta sobre la marcha a nuevas problemáticas y necesidades políticas y de política pública. La agenda de entrada incluye los compromisos iniciales del presidente que para el caso colombiano se concretan fundamentalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. La agenda emergente intenta reconocer esos asuntos nuevos que van surgiendo durante el gobierno y que no estaban previamente definidos como objeto de atención política.

### 3.1.4 Agendas de entrada y emergentes

En Colombia, por mandato legal (Ley 152, 1994), al iniciar su periodo el presidente está obligado a concretar en sus primeros seis meses la mayoría de sus intenciones, en un Plan de Desarrollo escrito, compuesto de los objetivos, metas, estrategias y políticas nacionales y sectoriales, priorizadas para el corto y mediano plazo. A este Plan se llega después de haber presentado un programa de gobierno con el cual se inscribe como candidato en la

---

contienda electoral, y después de haber vivido la contienda electoral misma, poniendo en discusión el programa propio con el de los demás candidatos, lo cual se esperaría enriquezca el Plan del elegido. Además, la política de planeación establece que una vez es elegido el gobernante, debe hacer su Plan de Desarrollo participativamente.

Esto significa que en Colombia hay una agenda presidencial escrita de entrada al proceso de gobierno, que compromete a los gobernantes, y sobre la cual se esperaría se hagan las respectivas valoraciones a medida que avanza y cuando termina. No obstante, como lo evidencia la definición de Light, “la agenda del presidente es objeto de un intenso conflicto” (Light, 1999, p. 1), debido en gran medida a la centralidad política de su figura en el sistema político, mucho más en el presidencialismo colombiano. Además, hay que tener en cuenta que por más que intente controlarse la realidad con un plan, ésta siempre llegará cargada de sorpresas, eventos y situaciones inesperadas que impactarán en la atención de los actores políticos, así como lo hará el surgimiento de nuevas formas de ver viejos problemas o la emergencia de problemas completamente nuevos, entre otras dinámicas que determinan el carácter fluido de la agenda, lo que en conjunto se denomina para esta tesis como la agenda emergente.

En relación con la agenda de entrada nos centramos en dos indicadores, el discurso de posesión y el Plan de Desarrollo. Los discursos de posesión permiten identificar las visiones, los fines generales, y los principales énfasis de cada presidente. Estos discursos se pronuncian el 7 agosto, el día en que los presidentes asumen oficialmente como tal. Los Planes de Desarrollo concretan las estrategias y políticas para alcanzar muchos de los fines. Estos planes se construyen dentro de los primeros 6 meses del ejercicio presidencial, con discusión final en el Congreso, que, si bien tiene poder para modificarlo en algunos aspectos, si no lo vota a favor en el tiempo estipulado constitucionalmente, el presidente puede aprobarlo por decreto.

En los anexos de los capítulos 4 a 9 se encuentran las tablas con los resultados del análisis de cada discurso de posesión y de cada Plan de Desarrollo. En los discursos de posesión nos centramos en declaraciones que marcan un norte o en menciones específicas sectoriales o temáticas. Los discursos de posesión suelen mencionar las prioridades principales de los presidentes, que luego dan forma de algún modo al Plan de Desarrollo, ya sea definiendo su estructura, o definiendo su título. En los planes de desarrollo nos guiamos por su estructura bajo el supuesto de que nombrar en declaraciones concretas, y

aún más en títulos y subtítulos, implica una cierta declaración de importancia y prioridad de los asuntos nombrados para quien los nombra, mientras los temas no nombrados indican, cuando más, una importancia secundaria o nula.

Respecto a la agenda emergente nos centramos en los discursos de instalación del Congreso, pronunciados por el presidente los 20 de julio de cada año para instalar el periodo de sesiones. Nos concentramos solo en los discursos de instalación del Congreso, ya que, aunque tienen variaciones entre sí, suelen incluir una parte de rendición de cuentas, y otra de notificación al Congreso de las prioridades presidenciales para el periodo legislativo que se inaugura, lo que el gobierno va a presentar al Congreso. También suelen contener apartes para justificar por qué sí o no se está avanzando, incluyendo descripciones sobre cambios en el contexto. No se tendrán en cuenta los informes de gestión entregados al Congreso puesto que no aportan nada en materia de agenda emergente, ya que son fundamentalmente recuento de los avances del gobierno, que en su mayoría están resumidos en los discursos de instalación del Congreso.

## **3.2 Las variables**

Veamos las variables que usamos en esta tesis: tamaño de la agenda, importancia de la agenda, diversidad de la agenda, y éxito presidencial. Las tres primeras son variables que dan cuenta de las ALP como un todo, es decir tienen sentido a posteriori, cuando podemos reconstruir la agenda y ver en perspectiva y contexto su tamaño, su diversidad y su “ambiciosidad”. Juntas nos ayudan a responder la pregunta de investigación sobre la relación entre los tipos de agendas y el éxito presidencial.

### **3.2.1 El tamaño de la agenda**

El tamaño de la agenda remite al “número de propuestas que se presentarán” (Light, 1999, p. 52) o al “número de propuestas legislativas que el presidente remite al Congreso” (Cohen, 2012a, p. 97). En nuestro caso se trata del número de PL de origen gubernamental presentados al Congreso durante los cuatro años de gobierno. Partimos de la idea de que la agenda varía, puede ser más grande o más pequeña, que su espacio no es fijo, aunque es limitado (Mortensen & Seeberg, 2016b) y que por tanto tiene una capacidad de carga variable.

En sí misma es una variable interesante para la comparación entre presidentes, o para la comparación entre la ALP y la ALC, pero se potencia al relacionarla con otras variables, por ejemplo, si una agenda más grande es más exitosa, o si una agenda más grande es más ambiciosa, o es más diversa, por mencionar la relación con las otras variables que trabajamos en esta tesis. Como ya mostramos el proceso de cálculo del tamaño de la agenda depende enteramente de la exactitud en la construcción de la base de datos de PL. Y para reafirmarlo, la ALP contiene los PAL, y no incluye los PL de tratados. Y la ALC no contiene PL de honores y celebraciones, y también incluye PAL.

### 3.2.2 La importancia de la agenda

Cuando hablamos de importancia como variable nos estamos refiriendo al interés en medir o tener un indicador de qué tan ambiciosas son las agendas, en términos del número de PL de importancia alta que buscan convertir en ley. El problema es ¿cómo clasificar los PL por niveles de importancia? La literatura muestra varias formas, no muy viables para esta tesis, sin embargo, las hemos tenido en cuenta para la propuesta que presentamos.

De la literatura discutimos cuatro propuestas para tratar de identificar la legislación importante. Mayhew (1991) retó lo que en su momento era lo común y aceptado por la academia, que para generar “legislación innovadora” (importante) es más significativo tener gobiernos no divididos. Mostró, según sus métodos y perspectiva, que no era tan relevante la existencia o no de gobierno dividido en EEUU para la generación de legislación o política pública innovadora. Pero ¿cómo identificó Mayhew la legislación innovadora? Su trabajo también incluye innovación metodológica.

Mayhew elaboró un método de dos momentos complementarios. En el primero se enfocó en ubicarse en el tiempo de la promulgación de la legislación, lo que implicaba devolverse temporalmente con el fin de reconocer qué leyes se consideraron innovadoras o importantes en su momento. Su estrategia consistió en remitirse a los comentarios de fin de sesión y fin de legislatura en los periódicos *The New York Times* y *The Washington Post* donde salían comentarios evaluativos de las respectivas leyes. Esta estrategia la complementó con la revisión de literatura de la época sobre las leyes investigadas. Gracias a este método identificó 211 leyes en el periodo 1946-1990. En un segundo momento identificó 56 leyes más recurriendo a fuentes secundarias ya no contemporáneas a las leyes, si no evaluaciones retrospectivas de expertos sobre las consecuencias de las leyes

---

indagadas. En total identificó 267 leyes innovadoras, con las cuales hizo el análisis de su famoso libro. Mayhew combinó la valoración de la época de la promulgación de la ley y la valoración retrospectiva después de su implementación. En todos los casos basado en la percepción, juntando valoración temporal y valoración de las consecuencias.

Una segunda clasificación considerada fue la muy conocida tipología de Lowi (1972), tal y como la aplicaron Spitzer (1983a) y Shull (1983) para estudiar la presidencia y las políticas públicas. Spitzer parte del argumento de que “el tipo de política pública que aborda el presidente determina la naturaleza y los efectos de su respuesta política y, por tanto, su éxito final” (Spitzer, 1983a, p. 4). El punto desde esta perspectiva es clasificar las políticas por tipos, y es ahí donde entra la tipología de Lowi, aunque Spitzer le hace algunos ajustes. Este marco postula que hay cuatro tipos de políticas: distributivas, regulatorias, redistributivas y constitutivas, según dos criterios fundamentales, la aplicabilidad de coerción, que puede darse sobre la conducta individual o sobre el ambiente de la conducta, y la probabilidad de coerción, que puede ser remota o inmediata. Las políticas distributivas combinan aplicabilidad de coerción sobre el individuo, y probabilidad de coerción remota. Las políticas regulatorias combinan coerción individual con probabilidad de coerción inmediata. Las políticas redistributivas combinan coerción sobre el ambiente, y aplicabilidad inmediata de la coerción. Finalmente, las políticas constitutivas combinan aplicabilidad de la coerción sobre el ambiente, y probabilidad de coerción remota. Esta clasificación nos provee una forma de diferenciar las políticas según el criterio de coerción, pero no nos dice directamente nada sobre la importancia o no de las mismas.

En tercer lugar consideramos la propuesta de medición y clasificación de políticas de Eshbaugh-Soha (2010) centrada en lo que denomina el alcance de las políticas, entendido en términos de duración (largo plazo o corto plazo) e importancia (magnitud del impacto), bajo la hipótesis de que el alcance de las políticas presentadas influye en el éxito legislativo del presidente. La aplicación de estas dos dimensiones del alcance conduce a una tipología de cuatro tipos de políticas: mayores, menores, incrementales y meteóricas. La idea de duración es clara, no tanto la de importancia. El autor dice que “las políticas importantes son las que se orientan a los problemas "principales" de la sociedad sin tener en cuenta la duración de su impacto legislativo. Cuando se financian, estas políticas reciben una dotación importante” (Eshbaugh-Soha, 2010, p. 712). Es decir que la

importancia se relaciona con los tipos de problemas a que van dirigidas y con la asignación presupuestal que requieren. El aspecto financiero es clave en esta perspectiva.

Finalmente, teníamos como opción principal para la variable importancia usar la clasificación de Taylor-Robinson (1999) puesto que ya ha sido aplicada a la legislación colombiana por Avellaneda et al (2012), entre otros. Antes de explicar por qué veamos de qué se trata. La codificación de proyectos de ley y leyes en el trabajo citado se basa en dos aspectos: a) el nivel de agregación, entendido como el sujeto inmediato del PL o la ley, haciendo mención de cinco sujetos, la nación, una región, un sector (maestros, la banca, el sector cooperativo, etc), una ciudad o municipio, o un individuo (implicando grupos de personas, una persona poderosa, o una empresa), y b) los efectos de las propuestas de ley, sobre sus sujetos inmediatos o sobre otros sujetos, los cuales pueden ser beneficiosos, mixtos o negativos.

En el primer intento de codificar nuestros PL de acuerdo con los sujetos inmediatos, nos encontramos con mucha dificultad para asignar los ítems a uno u otro sujeto, siendo muy difícil establecer límites entre ellos. Además, notamos que el alcance en esta clasificación no propiamente indica importancia, ya que no necesariamente una ley nacional puede ser relevante para el sector específico o para el problema a solucionar o modificar. Por esto descartamos usar este método.

### **3.2.3 Nuestra propuesta para la importancia alta**

Dijimos en un principio que nos interesaba la importancia para determinar qué tan ambiciosas son las agendas. Nos interesa en términos agregados, por el número más o menos alto de PL de importancia alta, de acuerdo con una clasificación de tres niveles, que además de alta, incluye la importancia media y baja. ¿Cómo clasificar cada uno de los ítems de las agendas según el nivel de importancia?

Nuestro método se basa también en la valoración. Clasificamos cada ítem de las agendas por su importancia basados en qué tan importante fue o era o es ese ítem para la política sectorial o subsectorial de la que hace parte según la historia propia del sector, en el momento de su discusión y aprobación. Nos concentramos no propiamente en si atiende un gran problema, si no si es relevante en ese momento para ese sector, desde la historia misma del sector y su dinámica de cambio. En esta perspectiva no se tiene en cuenta la

---

implementación y consecuencias de las políticas, única y exclusivamente lo que implica en su momento cada ítem desde la historia de cambio de la política, de acuerdo con la división sectorial que utilizamos siguiendo el PAC.

Hablamos de importancia en el sentido de la percepción de relevancia del cambio que implica el PL en la política sectorial de acuerdo con su propia historia. Bajo la lógica de que toda política es cambio de políticas, pensamos que un conocimiento relativamente amplio del sistema político y de las bases de datos, permite hacer esa clasificación revisando ítem por ítem y comparándolos, a partir del contenido, el origen ministerial, el tiempo de discusión, o incluso el tamaño de cada PL, con el fin de dimensionar los 3 niveles de cambio o importancia implicados: baja, media y alta.

Los asuntos de importancia baja son relativamente fáciles de identificar, implican un cambio mínimo, procedimental, muy limitado temporalmente, o no tienen ningún impacto propiamente sobre la política pública. Algunos ejemplos pueden ser, todos los PL conmemorativos, de honores, y celebraciones. Algunos por los que se prorroga la vigencia por un tiempo de algunas decisiones. Algunos por los que se adicionan, sustituyen o modifican artículos específicos dentro de códigos y leyes. PL que reglamentan profesiones. Más específico aún, la reorganización de un hospital en el sector salud, o en sus propias palabras, proyectos como: “Por la cual se establece la inclusión del tipo de sangre en la cédula de ciudadanía”, o “Por la cual se establece exención general de impuestos para la realización del campeonato mundial masculino de fútbol sub 20”, entre muchos otros. Por supuesto, también hay PL en los que es difícil trazar la línea entre importancia baja y media.

La línea divisoria entre importancia media y alta parece hacerse más borrosa en un mayor número de PL, pero también hay algunos atajos o ayudas para ir disminuyendo el número de unas y otras. En principio dejamos para lo último intentar codificar los PL de importancia media, puesto que es más fácil, o hay más ayudas, para determinar una parte significativa de los PL de importancia alta. Un primer atajo nos lo brinda la información que tenemos sobre los PL, particularmente el tipo de PL. Los Proyectos de Acto Legislativo, los PL que conducen a leyes estatutarias, marco y orgánicas, son todos de importancia alta. Los PL y PAL que tienen que ver con el conflicto armado y el desarrollo legal de acuerdos de paz también tienden a caer en esta clasificación. Más allá de estas pistas hay PL que por su alcance y posibles implicaciones son relativamente fáciles de ubicar en la historia del sector

al que pertenecen como PL de importancia alta. Los PL que van con mensaje de urgencia también son un indicador.

Finalmente, la importancia media se define entorno a los PL remanentes que valorativamente no alcanzan a ser irrelevantes o poco significativos (importancia baja), pero que tampoco alcanzan a ser de gran alcance o que no son lo suficientemente relevantes para la política respectiva en el momento en que se discuten o promulgan, o cuyas implicaciones proyectables en el tiempo no parecen tan significativas.

Nuestro trabajo permitió un primer acercamiento a la definición de los criterios y al afinamiento metodológico, así como a la clasificación misma y su funcionamiento y resultados. Debido al alto nivel de subjetividad que implica este ejercicio, la clasificación inicial se discutió con dos expertos en política colombiana, lo que ayudó a clarificar algunas dudas y reclasificar algunos ítems. No obstante, es prácticamente imposible eliminar la subjetividad en este caso, y en varios ítems permanecerá la duda de que podría ir en un nivel o en otro dependiendo la perspectiva asumida y la valoración del clasificador. En los anexos se encuentra la clasificación mencionada, que de todas maneras se asume como un indicador que efectivamente puede incluir errores.

Finalmente, para dejarlo claro, el dato de la “ambiciosidad” de las ALP permitirá contrastar más adelante si los presidentes más ambiciosos también tuvieron mayores niveles de éxito presidencial en esos mismos temas. Esta clasificación también nos permite ver las ALP en conjunto, por ejemplo, para afirmar que se ocupó más de temas de alta importancia, que de los otros dos, o al contrario, lo que facilita la comparación entre presidentes. Es igualmente posible ir al nivel sectorial, es decir dentro de la importancia alta, podríamos distinguir, economía o política social de cultura, por poner un ejemplo, y a su vez identificar en qué asuntos de mayor importancia se enfocaron los distintos gobiernos según el número de PL. También podemos analizar la dinámica sectorial en el tiempo o mirar en qué momento de sus mandatos los presidentes son más o menos activos en la introducción de PL relevantes o innovadores en el Congreso.

### **3.2.4 Diversidad de la agenda**

Nuestro objetivo es caracterizar la agenda en tres aspectos, además de los dos anteriores, también en qué tan diversas son. Para este caso recurrimos a la estadística, en particular

al índice de Shannon, utilizado en diversas áreas de conocimiento para medir diversidad en un conjunto de datos, en un ecosistema, en un mercado, o como en nuestro caso, en las agendas políticas, en particular la diversidad en la atención.

Boystun, Bevan y Thomas (2014, p. 173) definen la diversidad de la atención en la agenda como “qué tan estrecha o ampliamente se distribuye la atención entre los ítems”, argumentando que la atención a un asunto afecta no solo ese asunto, si no todos los demás que componen la agenda. Otra definición relacionada alude a la diversidad de la agenda como el grado de fragmentación de la misma (Borghetto et al., 2017). La ilustración básica de la diversidad de la agenda es que no es lo mismo una agenda de 100 PL sobre uno o dos sectores a una de 100 PL repartidos equitativamente en 20 sectores. En nuestro marco la diversidad es diversidad en la atención a asuntos de política pública dentro de una agenda dada, una agenda más diversa indica difusión de la atención, una agenda menos diversa indica concentración de la atención.

El índice de Shannon se calculó en Excel de acuerdo con la fórmula  $H = -\sum_{i=1}^S (P_i)(\log_2 P_i)$  que produce como resultado un valor entre cero y tres para cada agenda. Tres indica que la atención se distribuye perfectamente entre los ítems de la agenda, mientras una puntuación de cero indica atención concentrada en un solo tema. Para nuestros análisis los datos resultantes se ubican entre 1,7 y 3.

Aplicamos el índice de Shannon a seis conjuntos de datos (que llamaremos agendas), en seis periodos de gobierno. La primera agenda es la ALP completa por cada presidente. La segunda es el número de PL aprobados de cada ALP. La tercera recoge el número de PL de importancia alta del total de la ALP. La cuarta recoge el número de PL aprobados dentro de los PL de importancia alta. Finalmente, la quinta mide diversidad en la agenda legislativa del Congreso (ALC), y la sexta los hace para el número de PL aprobados dentro de la ALC. Las medidas de la agenda del Congreso se utilizarán para comparar y dimensionar la ALP en relación con la ALC.

El análisis de diversidad de estas seis agendas nos permitirá establecer las variaciones entre agendas presidenciales, así como diferencias y similitudes entre las dos instituciones principales en el proceso de formación de las leyes en Colombia. También entre la agenda de propuestas y la agenda de los PL aprobados, así como entre la ALP completa y la ALP con solo ítems de importancia alta, entre otras. Igualmente podremos

relacionar diversidad con tamaño de la agenda, dado que ya la literatura ha encontrado tal relación, como sucede en el caso español (Chaqués-Bonafont et al., 2015, p. 38).

### 3.3 Hacia una tipología de las agendas

A partir de la combinación de las tres variables anteriores nuestra tesis propone una tipología de agendas, dentro de las cuales clasificaremos a cada uno de los presidentes con el fin de identificar si hay algún tipo recurrente relacionable con las tasas de éxito legislativo presidencial. Como se ve en la Tabla 3 hay ocho posibles combinaciones de las tres variables, es decir se podrían derivar ocho tipos de agendas. Cada variable tiene dos opciones, en tamaño las agendas pueden ser grandes o pequeñas, en diversidad pueden ser focalizadas o diversas, y en importancia pueden ser ambiciosas o conservadoras.

Tabla 3 Propuesta de tipología de agendas según tamaño, diversidad y ambiciosidad

Tamaño	Diversidad	Ambiciosidad	Tipo de agenda	
Grande	Focalizada	Ambiciosa	1	Grande/focalizada/ambiciosa
Grande	Focalizada	Conservadora	2	Grande/focalizada/conservadora
Grande	Diversa	Ambiciosa	3	Grande/diversa/ambiciosa
Grande	Diversa	Conservadora	4	Grande/diversa/conservadora
Pequeña	Focalizada	Ambiciosa	5	Pequeña/focalizada/ambiciosa
Pequeña	Focalizada	Conservadora	6	Pequeña/focalizada/conservadora
Pequeña	Diversa	Ambiciosa	7	Pequeña/diversa/ambiciosa
Pequeña	Diversa	Conservadora	8	Pequeña/diversa/conservadora

Elaboración propia

Para ser grande o pequeña el tamaño de la agenda se debe ubicar por encima o por debajo del promedio que da sumar los números de las seis agendas y dividirlo por seis. Para ser focalizada o diversa, igualmente depende de si se ubica por encima o por debajo del promedio de sumar los seis datos y dividirlos por seis. Finalmente, para decidir si la agenda es ambiciosa o conservadora no usamos el promedio, sino si se ubican por encima o

---

debajo de 50% en el número de PL de importancia alta respecto al total del tamaño de la agenda.

### **3.4 Éxito legislativo y tasa de participación legislativa**

El éxito legislativo se refiere al porcentaje de proyectos de ley que se aprueban respecto al total de proyecto de ley presentados, esto tanto para la Presidencia como para el Congreso. Entendemos el éxito presidencial como el éxito legislativo del gobierno y lo medimos a través de la tasa de promulgación o aprobación de las iniciativas de ley enviadas por el ejecutivo al legislativo (Figueiredo et al., 2009). El cálculo para cada presidente se basa en el número de proyectos de ley que se convierten en ley del total de los PL de su propia iniciativa. Diferenciamos la tasa de éxito de la tasa de participación legislativa que se calcula respecto al total de los PL presentados incluyendo todas las fuentes de iniciativas legislativas (Milanese, 2011). Un ejemplo ilustra las dos tasas: el gobierno X durante sus cuatro años presentó 200 PL al Congreso de los cuales se sancionaron como ley 100, es decir logró una tasa de éxito del 50%. Esos mismos 100 PL de origen gubernamental podrían significar el 25% del total de los PL presentados en el Congreso si estos fueran 400, a esto se refiere la tasa de participación legislativa.

Desde nuestra perspectiva el éxito presidencial es un buen indicador para dar cuenta de si la atención presidencial conduce a leyes. Otra cosa es a qué tipo de leyes, lo cual también analizamos en esta tesis gracias a la diferenciación sectorial y por importancia de cada uno de los PL. No es lo mismo decir que tal presidente es muy exitoso, única y exclusivamente por el porcentaje de PL que logra convertir en ley, a decir que tal presidente dentro de los PL que convierte en ley tiene un porcentaje alto de PL de importancia alta.

Mostramos los datos de éxito presidencial para cada uno de los seis gobiernos analizados. Desagregamos esos datos para ver cómo se dividen por niveles de importancia, con especial cuidado a la importancia media y alta. Mostramos la relación de importancia dentro de la agenda que se convierte en Ley respecto a la importancia de la agenda total, lo que nos permite dar cuenta de qué temas y de qué nivel de importancia son los asuntos que se convierten en ley de las ALP. Para cada nivel de importancia mostramos la jerarquía de sectores (por número de PL aprobados).

---

Cada ítem de la Agenda Legislativa Presidencial tiene como destino el Congreso de la República. Viene de un largo y complejo proceso para insertarse en otro no menos complejo, pero determinante para las pretensiones presidenciales. Gracias al análisis del éxito presidencial podemos cerrar el paréntesis temporal dentro de las agendas que analizamos en esta tesis, desde la agenda de entrada al destino final en el Congreso, en últimas si la atención conduce a leyes.

### **3.5 ¿Cómo se hizo el análisis?**

Primero, reconstruimos las agendas de entrada y las agendas emergentes. Esto lo hicimos cualitativamente como mostramos arriba.

Segundo, corrimos las bases de datos para tener los datos de tamaño, diversidad e importancia de las agendas de cada presidente. Con estos datos clasificamos cada una de las ALP dentro de alguno de los ocho tipos de agenda.

Tercero, corrimos las bases de datos para extraer los datos de éxito legislativo y de participación legislativa tanto de los presidentes como de los congresos.

Cuarto, cruzamos los datos de los tipos de agendas con los datos de éxito presidencial para identificar si hay tipos particulares en lo que coinciden varios presidentes que además tienen tasas altas de éxito presidencial.

## Parte II

Agrupada seis capítulos, uno para cada gobierno analizado. Los capítulos tienen una estructura similar, una introducción al presidente, su contexto, resaltando los datos de popularidad y mayoría entre otros. Se exponen las agendas de entrada (planes de desarrollo) y se da cuenta de los resultados para cada presidente en relación con la descripción y análisis de sus agendas según las variables propuestas. Al final cada capítulo contiene una síntesis donde las agendas se clasifican de acuerdo con la tipología de agendas propuesta en el capítulo 3.

## 4. La Agenda Legislativa Presidencial de Samper (1994-1998)

### 4.1 Introducción

Ernesto Samper Pizano Gnecco Pardo, fue el último presidente colombiano elegido por la fuerza de uno de los dos partidos políticos tradicionales, el Liberal; en ese partido se formó y gracias a él llegó a la Presidencia. Su paquete de políticas y programas se nombró *El Salto Social*, con miras a distinguirse en materia de política social, justamente en respuesta al gobierno de su antecesor, Cesar Gaviria, también Liberal, que tuvo su acento en la política de apertura económica. Aunque continuó esa política, su argumentación se dirigió a que era necesario equilibrar los efectos de esa apertura sobre la sociedad, a la que propuso “ponerle corazón”. Su apuesta puede sintetizarse en la frase “vamos a demostrar que sí se puede hacer política económica con criterios sociales y política social con criterios económicos” (Samper, 1994).

Desde su primer día de gobierno hasta la actualidad a Samper lo persigue la sombra de las denuncias de entrada de dineros del narcotráfico a su campaña. Gran parte de las expectativas sociales que creó y de los logros que podría haber alcanzado en su gobierno se vieron afectados por la recurrente lucha por defenderse de tales acusaciones. Como dijo Leal: “Esta situación [la de los narco-casetes] le imprimió desde su inicio, en agosto de 1994, un sello de debilidad al gobierno” (2018, p. 103). Lo que extraña es que a pesar de esa debilidad el presidente haya sido tan activo en el Congreso, como veremos en este capítulo. Un argumento sugiere que la necesidad de desarrollar legalmente la Constitución de 1991 amplió la agenda de Samper. El Congreso del periodo de su antecesor, Cesar Gaviria apenas tuvo dos años y medio para reglamentar la nueva Carta Magna.

Para buscar pistas sobre su agenda es necesario devolvemos. Samper llega después de un gobierno de cambios importantes en el país, por lo que su agenda está condicionada a

la continuación y consolidación de varios de esos cambios, por una parte, el desarrollo legal de la nueva Constitución, por el otro, avanzar y aminorar los efectos de una economía que se liberalizó con mucha rapidez. A esto habría que sumar el narcotráfico y el conflicto, teniendo en cuenta que su antecesor no tuvo una política exitosa en esos ámbitos, finalmente, está el espacio para su sello personal, de corte “social”.

La literatura de relaciones ejecutivo – legislativo es recurrente en afirmar que los presidentes son más activos en el Congreso cuando tienen mayorías en el mismo y altas tasas de aprobación ciudadana (Beckmann, 2010; Conley, 2017; Light, 1999). Contrario a lo que pasa en EUA, donde efectivamente se dan cada tanto tiempo gobiernos divididos, en Colombia, en los 24 años analizados nunca pasó. Una vez elegidos los presidentes se aseguraron una coalición mayoritaria en el legislativo. Samper no fue la excepción, según datos de Duque (2016, p. 98), tuvo el 63,7% del Senado, y el 55,8% de la Cámara de Representantes, aunque a medida que se debilitó el gobierno, también se debilitó su apoyo en el Congreso, hay que recordar que fue justamente la Cámara de Representantes la que ordenó la preclusión del proceso que se le seguía por ingresos del narcotráfico a su campaña<sup>14</sup>.

Según la encuesta Invamer Gallup, Samper entró a su gobierno con una popularidad (tasa de aprobación) cercana al 60%, que en sus primeros meses había aumentado al 69% a pesar del escándalo mencionado. Para el año 95, su aprobación empezó a bajar, y su desaprobación a subir, terminando el año con la primera en un 46% y la segunda en 42%. A finales de 1996, su desaprobación empezaría a ser mayor que su aprobación, aumentando con el paso de los meses, hasta el final de su mandato, el cual terminó con un 57% de desaprobación y un 32% de aprobación. La tasa de aprobación estuvo por encima de la de desaprobación hasta la mitad de su mandato.

---

<sup>14</sup> Según declaraciones del hijo del Miguel Rodríguez Orejuela, entregadas en 2013, el cartel de Cali pagó para que la Cámara absolviera a Samper (Semana, 2013).

## **4.2 La agenda de entrada y la agenda emergente de Samper<sup>15</sup>**

### **4.2.1 La agenda de entrada de Ernesto Samper: el salto social**

El discurso de posesión de Samper se enfocó en 5 grandes temas (El Tiempo, 1994b), dentro de los cuales incluyó varios más, entre otros aquellos que los presidentes mencionan solo porque deben aparecer para quedar bien con algún sector o poder económico. La paz, el narcotráfico, la apertura económica, su bandera: “El Salto Social”, y la política exterior, estos 5 ámbitos constituyeron la priorización planteada ante el país y el mundo la tarde del 7 agosto de 1994, por parte del primer mandatario. Su énfasis: lo social, enmarcado en expresiones simbólicas de campaña como “le pondré corazón a la apertura (El Tiempo, 1994a)” o que el Salto Social será “la segunda fase de la apertura económica (Pardo, 1994)”.

Pero una cosa son las declaraciones del discurso de posesión y otra lo que se incluye en el Plan de Desarrollo, en parte por el “formato” y nivel de especificación que pide este último, aunque casi siempre se conservan los lineamientos generales y las propuestas hechas en el discurso dentro del Plan. En el caso de Samper su énfasis en torno a “lo social” queda como nombre del Plan de Desarrollo: El Salto Social (Presidencia de la República, 1995), y se concreta en dos de los 10 capítulos del Plan, el 5, “El Tiempo de la Gente”, que contiene toda la estrategia de política social y el 8, “Más y Mejores Empleos”, que se ubica en un aparte separado para enfatizar su importancia para el gobierno.

Los temas abordados en el capítulo 5 son: 1- El salto educativo y cultural, (que incluye educación, cultura y deporte), 2- Seguridad Social Integral (salud, niñez, vejez, discapacidad y cajas de compensación), 3- Hábitat, desarrollo urbano, y atención y prevención de desastres (vivienda social urbana, agua, política de desarrollo urbano y prevención y atención de desastres), 4- Política de equidad y participación de la mujer, 5- Políticas de juventud, 6- Políticas indígenas, comunidades afrocolombianas y raizales, 7- Pequeña propiedad y economía solidaria (plan nacional para la microempresa, desarrollo

---

<sup>15</sup> Para revisar con detalle la agenda de entrada y la agenda emergente de Samper, remitirse a los anexos a la parte II (anexos al capítulo 4).

---

rural campesino e indígena, producción artesanal, pequeña minería, y sector solidario), 8- Justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana. Respecto al capítulo 8 sobre el empleo, que tenía como meta crear 1.600.000 empleos en los cuatro años del gobierno, retoma del capítulo 5 el fomento a la pequeña empresa y la economía solidaria, y hace énfasis en capacitación e intermediación laboral proponiendo crear el Sistema Nacional de Formación Profesional, y en fortalecimiento institucional del sector, proponiendo reestructurar el Ministerio del Trabajo.

El narcotráfico, que en el discurso de posesión aparecía como tema prominente, se invisibiliza en el Plan, ya que no aparecen como títulos o subtítulos ninguno de los elementos mencionados en el discurso. El tema de la apertura económica, resaltado en el discurso, aparece dentro del Plan en la estrategia macroeconómica (Cap. 3), y aunque no se mencione explícitamente, también es un tema transversal al capítulo 6 Competitividad para la internacionalización, que junto con la política activa de empleo (cap. 8) se constituyen en el eje de su programa de generación de empleo. En la estrategia económica la apertura aparece al lado del empleo (bastante recurrente), la defensa de la tasa de cambio, la gestión del ahorro doméstico (bonanza petrolera y cafetera), y el pacto social planteado a los empresarios y sindicatos en torno a la productividad, los precios y los salarios. Como ya se indicó Samper se asume continuador y consolidador de la apertura, pero según su discurso complementándola con la fase social, que le hizo falta durante Gaviria.

La estrategia de competitividad para la internacionalización (Cap. 6) recoge tanto la dimensión económica como la social a través del impacto que se esperaba tuviera sobre el empleo. Varios temas de gran calado constituían este aparte: 1- la creación del Consejo Nacional de Competitividad, 2- la política nacional de ciencia y tecnología, 3- el diseño de un plan exportador, 4- una política de modernización agropecuaria y rural (el tema agrario está desperdigado en el Plan), 5- una política de modernización industrial, y 6- el tema de la infraestructura.

En línea con los grandes temas del discurso, al igual que con el narcotráfico el Plan se queda corto con la estrategia de paz. Pero incluye otros dos temas importantes, por la coyuntura de principios de la década de 1990, tanto a nivel internacional como por los efectos de la Constitución de 1991, el tema de la gestión pública y la estructura del Estado, por una parte, y por la otra, los temas ambientales, que junto con los derechos humanos,

son discursos ineludibles para los presidentes, pero sobre los cuales la distancia entre lo dicho y lo hecho suele ser abismal, mucho más en aquella época cuando el tema apenas estaba entrando en la agenda política.

En cuanto al Capítulo 9, El Buen Gobierno, se continúa con el discurso de la descentralización, parte relevante de la Constitución de 1991, y con el discurso de la participación ciudadana, ambos discursos transversalizados en la práctica por el último componente de este capítulo, el de la nueva gestión pública, como práctica “neoliberal”, en el sentido de disminución del Estado y asunción de prácticas directivas de la gestión privada en el ámbito de lo público.

Finalmente, el capítulo 10 se ocupa de la agenda internacional, que bajo el rótulo de “nueva” incluye temas como, el perfil social de la política exterior, el medio ambiente, los derechos humanos, y las drogas ilícitas. Los últimos dos temas son: la política fronteriza, y un programa que, aunque interesante, es poco relevante como tema de política exterior, la “integración con los colombianos en el exterior.”

#### **4.2.2 La agenda emergente de Ernesto Samper**

El primer discurso de instalación del Congreso de Samper es más un ejercicio de refuerzo de los pilares o prioridades que había planteado el día que asumió la presidencia, un año antes: la búsqueda de la paz, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia; y su “salto social” con el que busca la superación de la pobreza y la exclusión social. Si bien no es muy claro respecto a nuevos temas, nos centramos en resaltar aquellos sobre los que hace un llamado al Congreso, o a los que resalta como particularmente importantes hacia futuro.

En el componente de paz, el énfasis está sobre todo lo que se ha hecho y la buena voluntad del gobierno para la reconciliación, con un subrayado particular sobre los derechos humanos, pero en general el tono es justificatorio de lo que viene haciendo el gobierno, y como pasa en el tema de derechos humanos, un intento de mostrarle a la comunidad internacional, que ese tema el gobierno lo tiene en su agenda. Si bien este es el primer discurso, hay que reconocer que al menos sobre el papel, con el gobierno de Samper los militares empezaron a ser más conscientes de los derechos humanos y empezaron a crear las primeras oficinas del tema en sus cuarteles (Roth, 2006).

Con el componente de narcotráfico, resalta los efectos de este fenómeno, los importantes logros que ha tenido hasta el momento (por ejemplo, la captura de 5 capos del Cartel de Cali) y las bondades del nuevo enfoque de su política, ya puesta en marcha, que se pretende más integral, la cual busca, en sus propias palabras “terminar con el narcotráfico en Colombia”. En esta parte de su primer discurso da por sentado que el Congreso le aprobará su estatuto anticorrupción, el cual se convertirá en otra arma para la lucha contra el fenómeno de las drogas y la corrupción relacionada con el lavado de activos. Dos temas más, relacionados por Samper con el narcotráfico, y de los cuales dice que el Congreso tiene responsabilidad, son la Ley estatutaria de justicia y un nuevo régimen de penas.

A continuación, aborda los avances de su plan bandera, el que da nombre a su Plan de Desarrollo, “El Salto Social”, resalta su importancia y las altas inversiones que implica (por ejemplo, que la mitad del presupuesto de los próximos años se invertirá en desarrollo social). Pero en particular invita al Congreso a apoyar la reforma tributaria porque “De nada nos serviría el haber aprobado el más ambicioso plan de equidad y modernización que conozca la historia reciente de Colombia si no obtenemos su apoyo para ayudar a financiarlo” (Samper, 1995).

Finalmente, el tema más claro y más “grande” de este discurso, respecto al llamado del presidente al Congreso para su aprobación es la propuesta de reforma política, que incluye reformas a leyes y reformas constitucionales. Este tema no fue mencionado en su posesión. Al respecto argumenta Samper que la Constitución de 1991 se quedó corta en aspectos claves para el desarrollo político del país, tales como los partidos, el Congreso y la participación ciudadana. La propuesta del gobierno elaborada con actores clave, tiene como objetivos generales: sobre el primer aspecto, “devolverles la vigencia a los partidos”, sobre el segundo, modernizar la labor del Congreso, y sobre el último “institucionalizar los canales de reclamación ciudadana”. La reforma concretaría sus intenciones en siete puntos

- I. Democratización interna de los partidos que comprende la selección democrática de candidatos, el manejo de los avales, el castigo a la doble afiliación y ... el derecho de participación de las minorías.
- II. Financiación estatal de las campañas y los partidos a través de estos últimos. Limitaciones a contribuciones privadas, término de las campañas.

- III. Desarrollo del esquema gobierno-oposición a través de la consagración de figuras como el estatuto de la oposición, la reglamentación de la carrera administrativa y la filiación de los organismos de control.
- IV. Decisiones para la modernización del Congreso, definición del origen y funciones de las Cámaras. Organización de debates y bancadas. Unidad administrativa de manejo y canal de televisión para la participación ciudadana.
- V. Nuevo régimen de asambleas y concejos.
- VI. Transformación del sistema electoral.

El segundo discurso, ya pasados dos años de gobierno, retoma los ejes centrales (salto social, paz, narcotráfico) da cuenta de avances, pero es más relevante desde el punto de vista de los llamados que hace al Congreso en relación con algunas propuestas clave del gobierno. La presión para el presidente se ha agravado, el país ha sido descertificado por Estados Unidos, y le han quitado la visa al presidente y a algunos colaboradores cercanos, lo que ha llevado incluso a que personajes aliados del gobierno, como Hernando Santos, director del periódico El Tiempo, le sugiera al primer mandatario que renuncie (El Tiempo, 1996).

El discurso comienza mostrando la preocupación del presidente ante “los peligros de una desestabilización democrática” y “las amenazas internacionales... que pretenden justificar “actos de intervención unilateral en los asuntos internos del Estado Colombiano”, y las medidas y decisiones “que constituyen verdaderas formas de invasión” (Samper, 1996), es decir se profundiza ya no solo el tono justificatorio, sino el de víctima de un complot internacional. El mandatario ratifica ante las circunstancias su compromiso con la lucha contra el flagelo del narcotráfico, y recuerda los demás frentes de su Plan de Desarrollo, entre ellos la necesidad de continuar con “El Salto Social”.

Antes de mostrar los avances sociales, Samper llama la atención al Congreso sobre la necesidad de lograr acuerdos políticos especialmente en dos temas que obstaculizan y ponen en peligro el desarrollo institucional del país, por un lado, otra vez la reforma política, en este discurso, específicamente enfocada en la reforma de los partidos, y por el otro, introduce el tema de la reorganización territorial argumentando que está en peligro la unidad de la nación ya que la relación entre el centro y los territorios “sigue planteándose

en los viejos términos del paternalismo fiscal y la solución de los afanes del día a día” (Samper, 1996), profundizando los desequilibrios territoriales.

De enfatizar la importancia del apoyo del Congreso para sacar adelante una reforma tributaria en el primer discurso se pasa a resaltar la problemática fiscal, si bien dice, que la situación no es alarmante, requiere medidas rápidas, “Vamos a necesitar su [del Congreso] decidida contribución para poner en marcha una serie de iniciativas legales, incluso constitucionales, que nos permitan enfrentar con rapidez y audacia medidas económicas de significativa importancia” (Samper, 1996). Agrega también que el Ministerio de Hacienda está a punto de presentar en público un Plan de Austeridad Fiscal que incluye un riguroso ajuste de las finanzas públicas, pero que el interés del gobierno va más allá de incluir medidas administrativas y legales, que también pondrá “a su [del Congreso] consideración una propuesta de reforma constitucional que, siguiendo el sistema europeo, separe la discusión presupuestal en etapas” buscando que el gobierno tenga “manos libres, dentro de un marco prefijado, para financiar el presupuesto aprobado por el Congreso, apelando a recursos fiscales o de crédito” (Samper, 1996).

En este segundo discurso, tal vez la propuesta más importante desde el gobierno es lo que llama “la reforma institucional”. En sus palabras “Nunca había sido tan necesaria una tarea de ingeniería constitucional como la que hoy estamos anunciando” (Samper, 1996). Se introduce argumentando que “La única posibilidad de que una Constitución evite su propia obsolescencia es la de que sus normas actúen como una realidad tan dinámica como los cambios que ella misma regula” (Samper, 1996) y que los cambios que incorpora “están inspirados precisamente en la convicción de que su adopción es indispensable para mantener la actualidad del ordenamiento del año 91” (Samper, 1996).

Entre las reformas propuestas se destacan las siguientes: modificar el artículo 34 en lo relativo a la extinción de dominio con el fin de atacar el enriquecimiento ilícito derivado de defraudaciones al erario, causal no contemplada por la Constitución de 1991. La idea es extenderla “a los bienes y rendimientos ... obtenidos como resultado del narcotráfico, el secuestro extorsivo y la extorsión que son los crímenes más repudiables en el catálogo de conductas criminales actuales” (Samper, 1996). Relacionada con esta reforma también se propone ampliar los usos de la expropiación administrativa como un mecanismo de seguridad jurídica para la inversión extranjera.

La justicia no se escapa a las intenciones de reforma presidencial, "... el Gobierno piensa que se deben introducir modificaciones para permitir que ciertas autoridades administrativas puedan instruir sumarios para la represión de contravenciones y que en determinados casos los particulares puedan ser investidos de autoridad para administrar justicia con sujeción a la ley y los tratados internacionales suscritos" (Samper, 1996). En el ámbito de la justicia se pretende también modificar los requisitos de acceso a las altas cortes, como magistrados, de personas de edad avanzada, que actualmente tienen restricciones.

En términos institucionales también se plantean reformas relacionadas con la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía, especialmente con las reglas para suplir sus faltas temporales o absolutas, pero también con pretensiones de afectar sus dinámicas de interacción y limitar su politización. No obstante, de las propuestas que más destaca es la eliminación de la figura de la Vicepresidencia de la República, para retomar la figura del designado, creada por la Constitución de 1886, aunque se aclara que no aplicaría para el mandato en curso, sino a partir de 1998.

El presidente vuelve a la carga sobre la Reforma política, presentada meses antes, y en especial llama la atención sobre lo que tiene que ver con los partidos políticos como mecanismo para institucionalizar la vida política y recuperar la gobernabilidad. A diferencia de la invitación en el primer discurso a apoyar la reforma política, en este también se asocia con el estatuto de la oposición, con una propuesta de recorte de los tiempos de campaña, con la reforma a los órganos de fiscalización de los partidos y el régimen de bancadas, entre otros aspectos a intervenir. Otras propuestas a destacar son la unificación del día de elecciones, y de los periodos de presidentes y autoridades territoriales.

El plato fuerte de la reforma institucional, en materia de poderes presidenciales, es el interés de Samper en reformar los estados de excepción, apoyado en la idea de que el gobierno debe recuperar su capacidad de gobernar y una parte importante de esta reside en el manejo del orden público. La idea es que la Corte Constitucional no evalúe los motivos de las declaraciones de excepción, como antes de 1991, pero que conserve "su función de control constitucional sobre todos los decretos que se expidan." La idea no sería regresar al gobierno por estado de sitio, por lo que se propone "el refinamiento de los controles políticos y la aclaración de las causales de responsabilidad presidencial por un uso indebido de las facultades discrecionales de los respectivos artículos" (Samper, 1996).

En materia de narcotráfico, el paquete de reformas legales que impulsa Samper, contiene, un proyecto que brinde herramientas para perseguir los bienes y los rendimientos del narcotráfico y la delincuencia; un proyecto de aumento de penas, ya que según argumenta el gobierno, “No tiene ningún sentido continuar con esta feria de rebajas y baratijas en que se ha convertido la política de sometimiento a partir de un sistema de penas excepcionalmente moderadas” (Samper, 1996).

El discurso de 1997, el tercer año de gobierno, es más pausado y menos pretencioso en materia de reformas. Se centra en tres grandes temas: inversión social (Salto Social), política de derechos humanos, y política de paz. Sobre el primer punto se manifiesta que en tres años se ha dado una “revolución silenciosa” que le ha puesto corazón a la apertura, “la revolución de la gente, gracias a un cambio en las prioridades de inversión pública que han conseguido hacer más equitativo el reparto del crecimiento” (Samper, 1997).

En materia de derechos humanos, la intención del discurso es, como en los anteriores, resaltar lo que viene haciendo el gobierno, en uno de los ámbitos en que ha sido más criticado por la comunidad internacional. Habla tanto de la protección de los derechos por el conflicto armado, como por otras expresiones de violación de derechos, especialmente las presentadas por la trata de personas y el tráfico de órganos. Una dimensión clave de los derechos humanos tiene que ver con hacer que las fuerzas militares del Estado den ejemplo, en este marco en este discurso se propone una reforma al código penal militar, que, entre otros cambios, incluiría, mantener la regla general del fuero militar, separar el mando operativo y el juez de primera instancia, introducir el sistema acusatorio, eliminación de los jurados de conciencia en los consejos verbales de guerra, entre otros.

También se establece que el Ministerio de Justicia, en el marco de las directrices del gobierno Samper que busca fomentar una cultura de la tolerancia, presentará varios proyectos al Congreso sobre la creación de casas de justicia, la solución pacífica de controversias y jueces de paz dentro del gran programa de “justicia para la gente.”

El último tema de este discurso es el de paz, revisa los avances, y si bien acepta que ya en este gobierno no se logrará la paz, la idea es seguir contribuyendo a crear las condiciones que facilitan que se alcance, como la lucha contra el narcotráfico, y el crimen en general, así como generar la cultura de la tolerancia, entre otras. En este aparte, de hecho, se expresa que también se presentará al Congreso un proyecto de ley sobre la

creación de un Consejo Nacional de Paz con el propósito de “elaborar una política de paz que tenga un carácter más estatal que gubernamental, que involucre de manera activa y decisiva a la sociedad civil, que sea permanente y no esté restringida por los cuatrienios presidenciales y que privilegie el diálogo como instrumento para construir una solución política al conflicto armado” (Samper, 1997).

Finalmente, el último discurso, el cual es pronunciado 15 días antes de salir del cargo, y con el sucesor y el nuevo Congreso elegidos. Como es de suponer es una revisión de lo hecho durante el cuatrienio que termina, en este caso, con énfasis en la paz, puesto que Samper considera que ha contribuido a abonar el terreno de la paz, y que justamente la elección de Andrés Pastrana con esa prioridad justifica aún más su deseo de seguir trabajando en ese sentido, por lo que también manifiesta su interés de colaborar con el presidente entrante, sin importar las diferencias ideológicas y políticas que los separan.

Samper sintetiza su gestión diciendo que hace entrega de unas instituciones intactas, del terreno abonado para seguir abriéndole camino a la paz, de unos carteles de la droga desmantelados y reducidos, de una economía estable en sus indicadores más importantes, de unos programas sociales en marcha que de continuarse nos convertirían en un país modelo en desarrollo con justicia social.

En general, y comparativamente con las agendas que falta por revisar, la de Samper, es tal vez la menos articulada, de un año a otro. Intentos de reforma en los primeros años de temas no muy claros al empezar el mandato, como la reforma política o la reforma institucional, que parecieran más un intento del presidente por reacomodarse en el sistema político, ante la presión internacional y la pérdida de gobernabilidad interna. Y al final, escasos resultados legislativos para mostrar sobre sus prioridades iniciales.

### **4.3 El tamaño de la ALP de Samper**

Para el análisis del gobierno Samper trabajaremos con una ALP de 204 PL que surge de identificar todos los PL presentados por su gobierno (329), y restarles los que son de tratados (125), para un total de 204. Samper fue el presidente con más tratados de los seis gobiernos analizados. Su agenda también es la más grande, para un promedio de 51 PL por año.

Después de sumar las ALP de los seis gobiernos y dividir las por seis tenemos un promedio de tamaño de las agendas de 155,17 PL, lo que indica para los fines de esta investigación que la ALP de Samper (de 204 PL) es una agenda de tamaño grande.

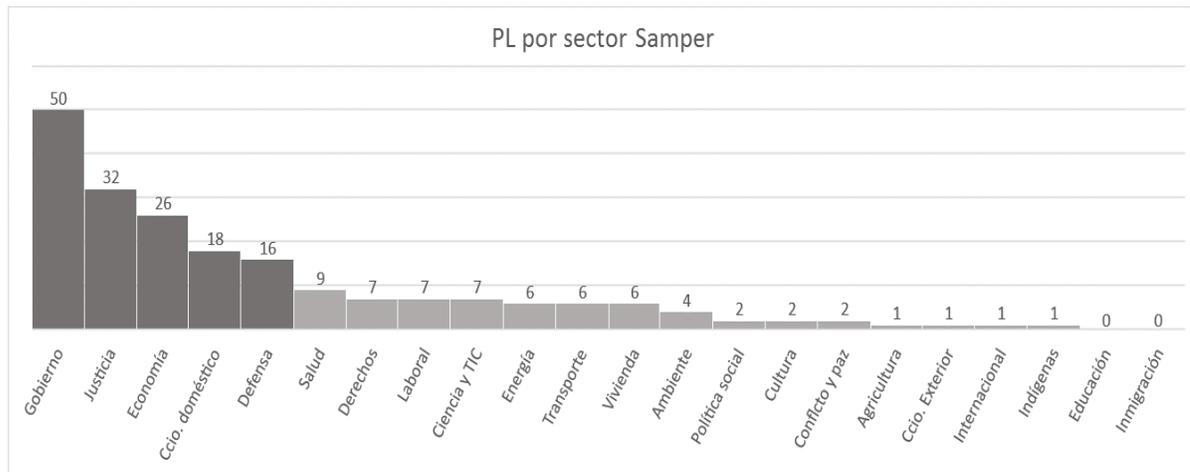
Otro elemento para el análisis es el de la dinámica de presentación de PL por año. Samper fue más activo su segundo y tercer año. De hecho, el número de PL de su segundo año (66 PL) es el más alto para un presidente en los 24 años analizados, solo seguido por los 61 proyectos presentados por Uribe el segundo año de su segundo mandato. Hay que recordar que Samper fue absuelto por la Cámara de Representantes en junio de 1996, y el gobierno estadounidense le quitó la visa el siguiente mes (12 de julio), todo a finales de su segundo año, lo que no impidió que su tercer y cuarto año fueran bastante prolíficos en materia de iniciativas legislativas, o tal vez por eso mismo.

### **4.3.1 La agenda de Samper por sectores**

A continuación, revisamos los números por tipos de políticas o por sectores, lo que nos permite ver en cuáles fue más activo el presidente, o qué tipo de proyectos fueron los más usados.

Para el análisis sectorial clasificamos los sectores por el número de proyectos de ley presentados en cada uno, en tres grupos: de 0 a 2 PL, de 3 a 10 PL y de 11 PL en adelante. Esta clasificación no indica más o menos importancia solo qué sectores reciben más o menos PL. La Figura 3 muestra los resultados por sector de acuerdo con la clasificación triple mencionada.

Figura 3 Proyectos de Ley por sectores Samper



Elaboración propia

En el primer grupo hay nueve sectores: inmigración (0), educación (0), indígenas y tierras públicas (1), comercio exterior (1), agricultura (1), política exterior (1) política social (2), cultura (2) y conflicto y paz (2). En el segundo grupo hay ocho: ambiente (4), vivienda (6), transporte (6), energía (6), ciencia y TIC (7), laboral (7), derechos (7) y salud (9). Y en el tercero, los cinco restantes: defensa (16), comercio doméstico (18), economía (26), justicia (32) y operaciones de gobierno (50). El grupo uno suma 10 PL (4,9% de 204), el dos suma 52 (25,5%), y el tercero 142 (69,6%). Ningún otro presidente tuvo tantas propuestas concentradas en tres sectores (108 de 204), y es el único con más de 40 PL en un solo sector.

#### 4.4 Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Samper

La Tabla 4 sintetiza los resultados en términos de importancia alta, media y baja de la ALP de Samper. Además, se incluyen los porcentajes respecto el total de la ALP para cada nivel de importancia, con miras a la comparación entre presidentes.

Tabla 4 Clasificación de importancia de la ALP de Samper

	Importancia	#PL	% de 204
	Alta	113	55,39%

Samper	Media	54	26,47%
	Baja	37	18,14%
		<b>204</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

Samper tiene el número más grande de PL de importancia alta entre los 6 periodos analizados, 113 PL que representan el 55,39% de los 204 PL de su agenda, por debajo de los porcentajes de las agendas de Santos (ver capítulos 8 y 9) que son de tamaño más pequeño. Tiene el segundo número más alto en importancia media, 54 PL que representan un 26,47% de 204. Sin embargo, en términos de promedios respecto a las demás agendas hay otros presidentes con porcentajes más altos en importancia media. En importancia baja Samper presentó 37 PL, que representan el 18,14% de 204, también por encima de la mayoría de los presidentes, con excepción de Pastrana, cuyo porcentaje fue levemente superior. En los tres niveles de importancia revisaremos a continuación sus contenidos sectoriales, para ir ampliando el margen de comparación y empezar a reconocer el contenido detallado de la ALP y los tipos de temas que priman por cada nivel.

La importancia alta en Samper representa el 55,39% de su agenda, lo que para nuestra tesis implica una agenda ambiciosa.

#### **4.4.1 La importancia por niveles y por sectores**

##### **Importancia media y baja**

En el caso de Samper en importancia media hay ítems en 15 de 22 sectores. Los 54 PL de importancia media se distribuyen sectorialmente como se muestra en la Tabla 5, privilegiando en número las operaciones gubernamentales (11), justicia (10), defensa (5), economía (5), energía (4), ciencia y tecnología (4), y el resto entre 1 y 3 PL por sector.

La importancia baja tal y como se ve en la Tabla 5, se concentra en solo 7 sectores, siendo los más numerosos: operaciones gubernamentales (15), salud (6), defensa (8) y justicia (4).

Tabla 5 Importancia de la ALP de Samper por sectores

Código	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	23	50	Total
Sector	Economía	Derechos	Salud	Agricultura	Laboral	Educación	Ambiente	Energía	Immigración	Transporte	Justicia	Política social	Vivienda	Banca y Ccio.	Defensa	Ciencia y TIC	Ccio. Exterior	Asuntos	Operaciones	Indígenas	Cultura	Conflicto y paz	
<b>1 Samper</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>7</b>		<b>4</b>	<b>6</b>		<b>6</b>	<b>32</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>50</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>204</b>
Alta	21	4	2		4		1	2		5	18	2	5	14	3	2	1		24	1	2	2	113
Media	5	3	1	1	3		2	4		1	10		1	2	5	4		1	11				54
Baja			6				1				4			2	8	1			15				37

Elaboración propia

### Importancia alta

Para todos los presidentes y con fines de comparación dentro de importancia alta creamos una subclasificación de los sectores en tres grupos: los que tienen cero PL, los que tienen de 1 a 6, y los restantes que tienen de 7 en adelante. El anexo 2 del capítulo 4 desagrega las cantidades de PL de cada sector, mostrando una por una las temáticas específicas de cada PL en el caso de Samper. La fila de importancia alta en la Tabla 5 muestra los sectores y el número de PL de cada uno.

En el grupo uno (con cero PL) tenemos cuatro sectores en los que Samper no presentó directamente ningún PL, se trata de agricultura, educación, inmigración, y asuntos internacionales. Así como es importante mirar qué sectores reciben el mayor número de PL, también es importante no dejar de mirar aquellos en los que no se presenta ninguno o muy pocos.

En el segundo grupo (entre 1 y 6 PL) tenemos el mayor número de sectores, 14 en total (el 63,6% de los 22 de nuestra codificación). Como veremos en los restantes 5 periodos presidenciales 14 es un número similar al de los demás presidentes, cuyas cifras para este grupo se mueven entre 11 y 14 sectores, con excepción de Santos I que tuvo en 16 sectores.

Al respecto de los temas abordados dentro de los sectores de importancia media nos enfocamos en aquellos en que varios PL se repiten sobre el mismo asunto, en el caso de

Samper sucede en 6 sectores: derechos, salud, laboral, transporte, vivienda y cultura. Que haya más de un PL sobre el mismo asunto sugiere como mínimo un cierto nivel de interés, mucho más cuando hay sectores que no tienen ni un PL como vimos anteriormente. En derechos hay 4 PL todos sobre el mismo asunto, reformar el artículo 58 (propiedad privada) de la Constitución Política. En salud sucede lo mismo, los dos PL son del mismo asunto. En transporte que tiene 5 PL, dos están dedicados al estatuto nacional de tránsito, y 3 al Código Nacional de Tránsito Terrestre. En el sector laboral de 4 hay 2 PL que se repiten sobre el mismo asunto: el código procesal del trabajo, y los dos restantes se dividen uno para la comisión de concertación de políticas salariales, y otro para la reorganización institucional del Ministerio del Trabajo. En vivienda, de 5 PL, 2 insisten en la reforma al régimen de propiedad horizontal, uno en vivienda de interés social, otro en construcciones sismo-resistentes, y el último en reformar la Ley 142 de servicios públicos. Finalmente, en cultura, si bien los dos PL tienen nombres diferentes se remiten a la Ley General de Cultura, que entre otras cosas creó el Ministerio de Cultura durante el gobierno Samper.

En los restantes ocho sectores cada PL es de un tema diferente, sin repeticiones. En ambiente hay un solo PL dedicado a la flora y los jardines botánicos, en energía hay dos PL, uno para el fondo de estabilización petrolera y otro para reformar el código de minas. Bienestar social también tiene dos, uno para la red de solidaridad social y fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), y otro para el código del niño. Defensa, por su parte tiene tres PL, uno para el sistema de salud de las fuerzas militares, otro para el código penal militar y un tercero para la reestructuración del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En lo que respecta al sector de ciencia y tecnología el gobierno Samper presentó dos PL de importancia alta, uno sobre televisión y otro para regular el sector de telecomunicaciones. En los restantes tres sectores, se destacan los dos PL de conflicto y paz, uno sobre protección a víctimas y otro sobre la creación del Fondo Nacional de Paz.

Por último, en el tercer grupo (con más de 7PL), tenemos cuatro sectores que concentran un total de 77 PL, es decir el 68,1% de los 113 PL de importancia alta. Economía tiene 21, justicia 18, banca y comercio doméstico 14, y operaciones gubernamentales 24. La literatura de agenda setting que usa el sistema de codificación aquí replicado ha encontrado para otros países que la atención gubernamental suele concentrarse en algunos sectores (de 3 a 5), y que incluso dos de ellos (economía y operaciones

gubernamentales) suelen concentrar alrededor del 20% de las observaciones. Borghetto et al (2017) encuentran para el caso italiano que el mayor número de observaciones se concentran en economía, gobierno, justicia y asuntos internacionales, lo que muestra una diferencia para el caso colombiano durante el gobierno de Samper si nos enfocamos exclusivamente en asuntos de importancia alta.

En economía de los 21 PL hay 12 dedicados a temas presupuestales “rutinarios” porque son leyes que hay que aprobar anualmente o porque son modificaciones a la misma ley de presupuesto de rentas y apropiaciones. La única excepción en el caso de Samper es un PL que propone una reforma a la Ley orgánica de presupuesto. Los restantes 9 PL se dividen así, 3 de endeudamiento, 3 de temas tributarios, 2 sobre la contribución por valorización, y 1 sobre evasión y contrabando. En justicia hay más diversidad de asuntos que en economía. 3 son sobre descongestión de la justicia, 2 sobre el estatuto notarial, 2 sobre el sistema nacional de bomberos, 2 sobre convivencia ciudadana, 2 más sobre eficacia de la justicia, y los restantes 6 se distribuyen de a uno en los siguientes temas: jueces de paz, delincuencia organizada, extinción de dominio, alternatividad penal y descongestión carcelaria, artículo 35 de la Constitución (extradición), y lavado de activos. El caso de justicia es muy dicente del contexto de la época, en relación con un tema grande de la agenda pública: el narcotráfico y la violencia.

En cuanto a banca y comercio doméstico destacan por número, tres PL sobre asuntos relacionados con los derechos de los consumidores, dos sobre turismo, dos sobre monopolio rentístico de juegos de azar, y dos más sobre economía solidaría. Finalmente, hay tres con un PL cada uno: comercio electrónico, PYMES y Fondo Nacional del Ahorro. En el último sector, de operaciones gubernamentales, tenemos dos asuntos con cinco PL cada uno: relaciones intergubernamentales incluyendo intentos de reforma de los regímenes municipal y departamental, y asuntos del servicio público. Destacan igualmente, dos PL sobre ordenamiento territorial, uno sobre zonas de frontera, uno sobre el estatuto de la oposición, y uno sobre financiación de campañas electorales, entre otros.

## **4.5 Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Samper**

### 4.5.1 Éxito presidencial

En este apartado diferenciamos dos tasas de éxito. La tasa de éxito general referida al total de PL que se convierten en ley respecto al total de PL presentados. Y la tasa de éxito de importancia alta, referida al total de PL de importancia alta aprobados respecto al total de PL de importancia alta presentados. Como se muestra en la Tabla 6 en la primera el gobierno de Samper logró que de 204 PL le aprobaran 84, para una tasa de éxito general de 41,18 %. En la segunda el gobierno de Samper tuvo 113 PL de importancia alta de los cuales logró convertir en ley 48, que representan el 42,48% de 113. Esos mismos 48 PL aprobados representan el 57,14% de 84, el total de PL aprobados para Samper, incluyendo los tres tipos de importancia.

Tabla 6 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados

Presidente	Tamaño ALP	Importancia			PL-PAL aprobados	Importancia	% de importancia	% respecto a 84
Samper	204	Alta	113	55,39% de 204	84 (tasa de éxito de 41,18%)	48	42,48 % de 113	57,14 de 84
		Media	54	26,47% de 204		18	33,33 % de 54	21,43 de 84
		Baja	37	18,14% de 204		18	48,65 % de 37	21,43 de 84

Elaboración propia

El número de PL de importancia alta es un indicador de qué tan ambiciosa es la ALP, y el número de PL que se aprueban en ese nivel de importancia es un indicador clave para determinar el éxito legislativo de los presidentes. Vemos que el 41,18% de tasa general de éxito está muy cercano al 42,48% de tasa de éxito de PL de importancia alta. Creemos que estos datos también matizan la idea de hiperpresidencialismo comúnmente usada para el caso colombiano. Vemos que el presidente no logra sacar adelante su agenda más relevante ni siquiera en un 50%.

En importancia media Samper logró aprobar 18 de 54 PL, que representan un 33,33%. Y en importancia baja, se aprobaron 18 de 37 PL, para un 48,65%, superior al porcentaje de

aprobados de importancia alta. Sin embargo, estos porcentajes son respecto al número de PL por importancia, no respecto al número final de PL aprobados, que fue de 84. Los 18 de importancia media representan el 21,43% de 84, y los 18 de importancia baja equivalen igualmente al 21,43%. Visto en la perspectiva del total de PL aprobados de la agenda de Samper (84PL) su tasa de éxito en materia de importancia alta (57,14%) ocupa un espacio significativo.

En última instancia, a partir de los 84 PL aprobados divididos por los tres niveles de importancia, mostraremos de qué tema es cada uno de los PL aprobados, (Ver Anexo 3 del capítulo 4). Los 18 PL de importancia baja que se convirtieron en ley se reparten en cinco sectores así: ocho de operaciones gubernamentales, cuatro de defensa, tres de justicia, dos de salud, y uno de banca y comercio doméstico. Por su parte, los 18 de importancia media se distribuyen en diez sectores, así: justicia con cinco, economía con cuatro, operaciones gubernamentales con dos, y los restantes con uno cada uno: viviendas, asuntos internacionales, energía, salud, ciencia, banca y comercio doméstico, y transporte.

En cuanto a los de importancia alta (48 en total), que abarcan el mayor número de la agenda aprobada de Samper, encontramos que se distribuyen en 16 sectores, con los cuatro tradicionales concentrando el mayor número de PL aprobados. En este nivel de importancia desagregaremos los ítems de cada sector haciendo mención del tema específico de cada PL. Nuestra idea es que con los asuntos de importancia alta podemos rastrear la dinámica de la ALP desde la agenda de entrada hasta la aprobación. En este nivel el mayor número de PL se concentra en el sector de economía con quince, repartidos temáticamente así: once sobre presupuestos de rentas, ley de apropiaciones, ley orgánica de presupuestos, adiciones y modificaciones al presupuesto, etc. Dos sobre racionalización tributaria y del gasto público. Uno sobre endeudamiento y reglamentación del artículo 364 de la Constitución Política. Y uno último sobre evasión y contrabando.

Después de economía sigue justicia con ocho PL, cuatro concentrados en temas clave de la rama judicial, una ley estatutaria de justicia, dos de eficacia de la justicia, y otra sobre descongestión de la rama judicial. Una más para combatir la delincuencia organizada, otra sobre extinción de dominio, una séptima sobre alternatividad penal y una sobre el sistema nacional de bomberos. Con seis le siguen operaciones gubernamentales, que incluye la ley del Plan de Desarrollo, una ley que crea la Contaduría General de la Nación, otra

dedicada a la enajenación y democratización de la propiedad accionaria estatal, dos más sobre carrera administrativa y funcionamiento de la administración pública, y una última denominada ley general de archivos.

El siguiente sector con más número de PL aprobados es banca y comercio doméstico con cinco, con una ley importante sobre turismo, otra para el sector de la economía solidaria, una más sobre el Fondo Nacional del Ahorro, una para el sistema financiero, y una última sobre comercio electrónico. Con dos leyes sigue el sector defensa, una sobre el sistema de salud de las fuerzas militares, y otra que crea el código penal militar. Con dos también destaca vivienda, una sobre construcciones sismo-resistentes, y otra que modifica la Ley 142 de servicios públicos domiciliarios.

Los restantes diez sectores, tienen una ley cada uno, así: salud una sobre personal de salud en entidades públicas, laboral sobre la mesa de concertación de políticas salariales, ambiente sobre flora y jardines botánicos, energía sobre el fondo de estabilización petrolera, transporte sobre el estatuto nacional de transporte, bienestar social sobre el fondo de solidaridad social y el programa PLANTE, ciencia sobre televisión y Comisión Nacional de Televisión, comercio exterior sobre saneamiento aduanero, cultura sobre la ley general de cultura, y conflicto y paz sobre el Fondo Nacional de Paz.

▪ 3.5.1.1. Comparación tasas de éxito de Presidencia y Congreso

La tabla 7 muestra los datos de éxito legislativo del Congreso y la Presidencia. El Congreso de 1994-1998 presentó 1416 PL, de los cuales logró convertir en ley 84, que representan el 5,93%. De esos 84 PL, solo 22 fueron de importancia alta, los cuales representan un 26,19%. Al comparar el dato presidencial (57,14%) y el dato congresional (26,19%) en materia de importancia alta respecto al total de PL aprobados para cada institución vemos una diferencia muy sugerente, que muestra los aportes que puede hacer la diferenciación por tipos de importancia. En este caso concreto se muestra que a través de la ALP pasan más del doble de los PL de importancia alta del total de la agenda legislativa.

Tabla 7 Comparación de tasas de éxito entre Congreso y Presidencia

Congreso					
Periodo	PL (Sin 2006)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes

1994-98	1416	84	5,93	22	26,19
<b>Presidente</b>					
Periodo	PL (Sin tratados)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
Samper	204	84	41,18	48	57,14

Elaboración propia

Hasta ahora tenemos datos parciales de la agenda legislativa, para verla completa necesitamos el indicador de tasa de participación legislativa, que nos permite ver cuánto participa la ALP y la ALC de la agenda legislativa completa.

### 4.5.2 Tasa de participación legislativa

En la Tabla 8 suman los PL aprobados de la ALP y la ALC para determinar el tamaño de la agenda legislativa de PL aprobados. Como mencionamos antes entre Presidencia y Congreso copan poco más del 98% de la agenda legislativa. Las dos columnas restantes muestran la tasa de participación para cada una. En los años de Samper se dio la coincidencia de que ambas instituciones tienen una tasa de participación del 50%. Comparativamente es el único de los seis gobiernos en dónde la tasa de participación del Congreso no es mayor que la del gobierno. Estos datos podrían ser engañosos si no se tiene en cuenta el dato que resaltamos en el apartado anterior respecto a las diferencias en los PL de importancia alta dentro de cada una de las dos agendas, que como vimos son ventajosos para el ejecutivo.

Tabla 8 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso

	Total agenda legislativa ALP + ALC	Participación legislativa presidencial	Participación legislativa congresional
1994-1998	84+84=168	50%	50%
1998-2002	99+71=170	58.24%	41.76%
2002-2006	92+81=173	53.18%	46.82%
2006-2010	125+58=183	68.31%	31.69%
2010-2014	85+75=160	53.13%	46.87%

2014-2018	94+63=157	59.87%	40.13%
-----------	-----------	--------	--------

Elaboración propia

## 4.6 La diversidad de la agenda de Samper

Los resultados de los cálculos de diversidad en Samper se resumen en la Tabla 9. El primer cálculo, 2,42, da cuenta de la fragmentación de la atención de la agenda de PL presentados con la que venimos trabajando (204). Comparativamente, de mayor a menor, entre los gobiernos analizados esta medición es la quinta o penúltima de las seis. Llamativo porque como ya vimos la ALP de Samper es la más grande. Lo que nos indica que al menos en el caso de Ernesto Samper no hay correlación entre tamaño de la agenda y diversidad de la agenda. Con otro énfasis, la lectura derivada es que la ALP de nuestro primer presidente, no es de las más diversas, o en palabras diferentes su atención está relativamente concentrada en menos asuntos.

El segundo cálculo es para la diversidad del paquete de PL que logró convertirse en ley en el Congreso. Como ya vimos de 204 PL Samper logró aprobar 84. ¿Qué tanta diversidad hay en esos 84 PL aprobados? La medición arrojó un Índice de Shannon de 2,26, el más bajo de seis gobiernos, de nuevo llamativo teniendo en cuenta que 84 es también el mayor número de PL aprobados para cualquiera de los gobiernos estudiados. De nuevo no se ve relación entre tamaño de la agenda y diversidad.

El tercer cálculo es bastante importante. Como ya mencionamos un objetivo de este trabajo es mostrar qué tan ambiciosas son las ALP, y lo medimos por el número de PL de importancia alta, que ya vimos en Samper alcanzó los 113 PL, también el número más alto de todos. En este caso el Índice de Shannon es de 2,36, el tercero más alto, cambiando la relación entre tamaño y diversidad de los dos cálculos anteriores.

El cuarto cálculo extrae de 113 PL de importancia alta los que se convirtieron en ley, es decir 48, el segundo número para los seis gobiernos. El Índice de Shannon para este pequeño número es de 2,23, el segundo más alto de los seis gobiernos. Muestra en este caso que los asuntos de importancia alta que se aprobaron están comparativamente más fragmentados que para los demás gobiernos.

Tabla 9 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Samper

Índice de Shannon (Samper)											
ALP		ALP aprobados		ALP importancia alta		ALP aprobados importancia alta		ALC		ALC aprobados	
204	2,42	84	2,26	113	2,36	48	2,23	1170	2,53	84	2.62

Elaboración propia

El quinto y sexto cálculo se traen al análisis para contrastar la agenda presidencial con la congresional. Ambos remiten a dos agendas del Congreso. El quinto cálculo es el de la Agenda Legislativa Congresional (ALC), que contiene todos los PL que presentan los congresistas durante los cuatro años de su periodo, con excepción de los PL de celebraciones y honores. Esta agenda puede compararse con la primera ALP, muestra que la de los congresistas es más diversa, entendible por aquello de que es mucho más grande en términos de número de PL. Por último, traemos el cálculo de la ALC con solo PL aprobados, comparable con la columna dos. De hecho, los números de PL son similares, 84 para cada agenda, sin embargo, los resultados son diferentes, la presidencial es mucho más concentrada, la congresional mucho más diversa o fragmentada.

En materia de diversidad la agenda de Samper es focalizada, puesto que se ubica por debajo de 2,49 que es el promedio de diversidad al sumar y dividir el dato del Índice de Shannon para la agenda completa.

## 4.7 Resultados para Samper

Samper planteó cinco ejes principales desde su discurso de posesión: la paz, el narcotráfico, la apertura económica, el salto social, y la política exterior. El “salto social” fue el eje de toda la agenda de entrada al convertirse en el título del Plan de Desarrollo. Para él el salto social era la segunda fase de la apertura económica.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tuvo 10 capítulos, 8 de los cuales fueron propositivos en términos de política pública. El 3 y el 4 sobre economía y estrategia de inversión, con énfasis en el esfuerzo de aumentar la inversión social. El 5 desarrolla las propuestas sociales del salto social: política social y poblacional, temas urbanos, género, economía solidaria entre otros. El 6 sobre competitividad para la internacionalización, estaba enfocado en fortalecer la estructura productiva del país. El 7 es sobre desarrollo sostenible,

dedicado a la política ambiental. El 8 lo dedicó a su programa económico central, su estrategia de empleo, dentro de la que destacaba la meta de crear 1.600.000 empleos durante el cuatrienio. El 9 es sobre buen gobierno, enfatizando gestión pública, descentralización y participación ciudadana. Finalmente, en el último plantea su política exterior. El tema del narcotráfico como el de la paz, quedaron bastante difusos dentro del Plan, mostrando tal vez que no eran tan prioritarios, a pesar de la coyuntura particular que ameritaba tenerlos en cuenta.

En términos de tamaño, Samper tuvo la agenda más grande de los seis gobiernos analizados en esta tesis, compuesta de 204 PL, de los cuales el 69,6% se concentraron en 5 sectores: defensa (16), banca y comercio doméstico (18), economía (26), justicia (32) y operaciones de gobierno (50). Tuvo ocho sectores con menos de 10 PL cada uno que sumaron el 25,2%: ambiente (4), vivienda (6), transporte (6), energía (6), ciencia y TIC (7), laboral (7), derechos (7) y salud (9). Y finalmente los demás sectores con menos de 2 PL, que concentran apenas el 4,9%: inmigración (0), educación (0), indígenas y tierras públicas (1), comercio exterior (1), agricultura (1), política exterior (1) política social (2), cultura (2) y conflicto y paz (2).

En materia de importancia alta Samper tuvo una agenda ambiciosa. De 204 PL tuvo 113 de importancia alta que representan el 55,39%. En importancia media tuvo 54 PL (26,47%) y en importancia baja 37 (18,14%). De los 113 PL de importancia alta, 77 (el 68,1%) se concentran en cuatro sectores: economía con 21, justicia con 18, banca y comercio doméstico con 14, y operaciones gubernamentales con 24. Coinciden con los sectores mencionados en el párrafo anterior.

En cuanto a diversidad la ALP de Samper fue una agenda focalizada, con un Índice de Shannon de 2,42, 0.7 por debajo del promedio, y el quinto entre los seis gobiernos. Llamativo porque podría pensarse que hay una relación entre tamaño y diversidad, pero en el caso de Samper no se evidencia.

Samper, aunque tuvo una agenda grande no fue tan exitoso en la tasa de éxito general. De 204 PL logró aprobar 84 PL que representan el 41,18%, el penúltimo porcentaje entre los seis gobiernos. Tampoco le fue muy bien en relación con la tasa de importancia alta, de 113 le aprobaron 48 PL que representan el 42,48%. Sin embargo, dentro del total de PL aprobados (84), esos 48 PL de importancia alta si representan un porcentaje resaltable,

---

el 57,14%, lo que lo ubica en el cuarto lugar de los seis periodos analizados. En materia de tasa de participación legislativa, Samper destaca como el primero respecto a los otros gobiernos, sus 84 PL representan el 50% de la agenda legislativa, mientras el Congreso copó el otro 50%.

Finalmente, con los datos anteriores, podemos determinar el tipo de agenda de Samper y relacionarla con las tasas de éxito legislativo. Samper como vimos tuvo una agenda de tamaño grande, focalizada y ambiciosa, lo que la ubica en el tipo 1 según la Tabla 3 que planteamos en la metodología. Si bien no tuvo tasas de éxito muy alta, los PL aprobados de importancia alta (48) representaron dentro del total de su agenda aprobada (84) un porcentaje alto (57,14%).

## 5. La Agenda Legislativa Presidencial de Pastrana (1998-2002)

### 5.1 Introducción

Andrés Pastrana Arango Borrero Vega es hijo de Misael Pastrana Borrero, presidente entre 1970 y 1974. De clara extirpe conservadora, su padre fue presidente por ese partido, y por él llegó a ser alcalde de Bogotá. No obstante, para ser presidente tuvo que recurrir a la Gran Alianza por el Cambio, que incluyó liberales opositores al candidato gobiernista de la época, Horacio Serpa, encabezados por el liberal Alfonso Valdivieso. Su paquete de políticas y programas se llamó *Cambio para Construir la Paz*, indicando la centralidad del proceso de paz que estableció con las FARC dentro de su propuesta de gobierno, teniendo en cuenta que fue este tema el que lo llevó a la presidencia, dado que al final de la campaña presidencial en el marco de un empate técnico con su rival, se hizo pública una foto del máximo líder de las FARC con un reloj de la campaña de Pastrana, obsequiado por Víctor G. Ricardo (enviado de Pastrana, Comisionado de Paz durante su gobierno), durante una reunión secreta, generando así altas expectativas de paz entre la ciudadanía (Pastrana, 2013).

Pastrana, llega al gobierno cabalgando sobre los fracasos de Samper, gobierno en el cual alcanzó fuerza el discurso del “estado fallido”. Basó su campaña en la estrategia de promover medidas concretas sobre diversos fracasos resonantes de su antecesor, pasó con el IVA, el desempleo, las relaciones internacionales, entre otras. De la humanización de la apertura con el “salto social” de Samper, al “cambio para construir la paz” como una respuesta al acuciante problema del aumento del conflicto interno. Por otro lado, con Pastrana empieza a delinearse otra hipótesis interesante, y es que la estrategia de campaña para llegar a la presidencia se vuelve constitutiva de gran parte de la agenda presidencial a desarrollar una vez en el cargo. En el caso de Pastrana, la estrategia tuvo dos dimensiones a resaltar, la diferenciación que ya mencionamos respecto a los malos

---

resultados de Samper, y el hecho de haber establecido durante la campaña relaciones con las FARC, determinante para su elección una vez se hizo público.

En palabras de Harvey Kline: “El proceso de paz comenzó como una táctica para ganar las elecciones presidenciales” (2007, p. 50). Una vez ganada la presidencia, con el argumento del mandato por la paz, este fue el tema macro de la agenda de Pastrana, el cual concentraría su atención y sus energías durante la mayor parte de su gobierno, y por el cual, en concreto por su fracaso, es hoy considerado junto al mismo Samper como uno de los peores presidentes de los últimos años (Fundación Liderazgo y Democracia, 2010).

En el caso de Pastrana las dinámicas que lo antecedieron también son muy importantes para dar cuenta del contenido y tamaño de su agenda, aunque en Pastrana es posiblemente más determinante que en Samper, su “sello” propio, en particular su gran pretensión: el proceso de paz con las FARC, lo que a nuestro modo de ver, y teniendo en cuenta también lo que pasó con Santos II, genera una concentración institucional tan grande que vacía la agenda para otros ítems, y tal vez esto haya incidido en el tamaño de su agenda.

En relación con las dos variables políticas que venimos explorando para cada presidente, encontramos que Pastrana también logró una coalición mayoritaria en el Congreso de la República, distribuida así: 56,8% en el Senado, y 55,8% en la Cámara de Representantes (Duque, 2016, p. 98). En materia de aprobación extrañamente el mediano optimismo que generó la posibilidad de empezar diálogos de paz con las FARC no impactó en mayor medida el apoyo popular al presidente. En octubre de 1998, a dos meses de su posesión, tenía 43% de aprobación y 40 de desaprobación, y en la siguiente medición de diciembre ya la desaprobación superaba la aprobación, 52% la primera y 38% la segunda. A menos de un año la desaprobación superaba el 60%, y el resto de su gobierno fluctuó entre un mínimo de 63% y un máximo de 74% cuando fracasaron definitivamente los diálogos del Caguán. Para el mismo periodo la aprobación fluctuó entre un mínimo de 20% y un máximo de 26%.

## **5.2 La agenda de entrada y la agenda emergente de Pastrana<sup>16</sup>**

### **5.2.1 La agenda de entrada de Andrés Pastrana: cambio para construir la paz**

El discurso de posesión de Pastrana se divide en diez ítems principales (Pastrana, 1998), algunos de ellos con alusión a otros temas importantes. El tema central por excelencia es el de la paz, la posibilidad de concreción de los diálogos llevó a Pastrana a la presidencia y el fracaso final de los mismos lo convirtió en uno de los presidentes más mal percibidos por los colombianos.

A la paz, le siguen en este orden: un modelo de desarrollo para la vida y la justicia social, el narcotráfico, el Fondo para la Paz, la política internacional, la justicia social, la economía y el empleo, la opción preferencial por los pobres, la recuperación de los valores y finalmente, la necesidad de la reforma política. La idea de reforma política, que en Samper tenía énfasis claros, aquí aparece justificada por la lucha contra la corrupción, y por el interés de recuperar la política para el bien común, pero sin pistas sobre su contenido.

El discurso también hace alusión a “los diez grandes cambios”, impulsados durante la campaña. Una serie de videos que tenían como antesala la referencia a lo malo que se había hecho en el gobierno de Samper, para luego hacer una propuesta concreta. Las diez propuestas eran: un nuevo plan económico para crear empleo, bajar el IVA del 16% al 12%, apoyo a la agricultura, un gran programa de vivienda e infraestructura, igualdad de oportunidades (un estado más humano), nutrición y educación adecuadas para los niños, una gran campaña de prevención de drogas, la recuperación de la seguridad ciudadana, manos limpias con los dineros públicos, y finalmente, una estrategia de paz dirigida personalmente por el presidente.

El Plan de Desarrollo, en el caso de Pastrana, evidencia con mayor claridad la presencia de los temas que estructuraron su discurso de posesión. La paz, que era el primer tema,

---

<sup>16</sup> Para revisar con detalle la agenda de entrada y la agenda emergente de Pastrana, remitirse a los anexos de la parte II (anexos al capítulo 5).

aparece en el título del Plan, “Cambio para construir la paz”, que además orienta todo el plan hacia ese anhelado sueño de los colombianos (Presidencia de la República, 1999).

El capítulo 4 del Plan, “Desarrollo y Paz: instrumentos y prioridades para la construcción de paz”, el más grande del documento, relaciona la paz con nueve grandes áreas de política pública: 1- Estrategias dirigidas a zonas afectadas por el conflicto (Plan Colombia), 2- Sector agropecuario, 3- Medio ambiente, 4- Derechos humanos y DIH, 5- Justicia, 6- Estrategia contra la corrupción, 7- Defensa y seguridad, 8- Grupos étnicos e 9- Infraestructura para la paz.

El tema de la paz también aparece bajo el subtítulo de “Diplomacia para la paz” en el capítulo 1 donde se desarrolla el tema que tradicionalmente se titula como política exterior o internacional. El discurso también tenía como tema prioritario la construcción de un Fondo para la paz, que aparece en el Plan como Fondo de Inversión para la Paz.

El tema del narcotráfico, muy visible en el discurso presidencial, como en el caso de Samper, también se desperdiga en menciones genéricas a lo largo del Plan, pero sin un aparte que lo enfoque y defina estrategias para atacarlo. En un lado se le relaciona con la violencia, en otra con los cultivos ilícitos, luego con la corrupción, y así, el tema se disgrega como objeto de intervención estatal estratégico.

Por su parte la estrategia, muy genéricamente denominada en el discurso de posesión, de justicia social, se concreta en el Plan en el capítulo 3, titulado “Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstrucción del tejido social”, e incluye los temas de: 1- Educación, 2- Cultura, 3- Salud, 4- Pensiones, y 5- Familia y niñez.

La dimensión macroeconómica se incluye como aparte del capítulo 1, titulado “Macroeconomía, crecimiento y empleo”, y se orienta en tres líneas: 1- Los determinantes del crecimiento, 2- Los desequilibrios macroeconómicos y la necesidad del ajuste, y 3- Crecimiento y empleo. El tema económico es complementado dentro del Plan con el capítulo 5, titulado “Las exportaciones como motor de crecimiento”, que incluye los siguientes énfasis: 1- Industria y comercio, 2- El caribe colombiano, 3- El pacífico colombiano, 4- Infraestructura y productividad regional, y 5- Turismo.

El tema de la reforma política también citado en el discurso entró al Plan por el capítulo 2 titulado “Hacia un Estado participativo”, que incluye dos temas: 1- Las reformas políticas y

del Estado, y 2- La descentralización. Propuestas que indican más que reforma política en el sentido tradicional, una reforma de la administración pública.

Finalmente, el Plan es redondeado con dos capítulos más, el 6, denominado “Fortalecimiento de la infraestructura social”, que se enfoca en tres áreas de política pública claves: 1- Política de vivienda, 2- Política de agua potable y saneamiento, y 3- Desarrollo urbano. El capítulo 7, por su parte, se dedica a un tema coyuntural, como fueron los sismos de enero de 1999 en el Eje Cafetero colombiano, de ahí su título, “Plan de Reestructuración del Eje Cafetero”.

### **5.2.2 La agenda emergente de Andrés Pastrana**

El primer discurso de instalación del Congreso por parte de Pastrana comienza dando cuenta de lo que según su gobierno recibió, una descripción poco esperanzadora, que justifica las medidas que ha tomado en su primer año de gobierno antes de llegar a su primera instalación del Congreso. Algunas de las medidas iniciales buscaban austeridad como parte de un paquete de medidas de ajuste, que además incluyó la declaración del estado de emergencia económica para recuperar el sector financiero, o la creación de un seguro de desempleo para proteger a los perjudicados por la implementación del cálculo de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), programa originalmente creado por Misael Pastrana, su padre.

En palabras del propio Pastrana estas primeras medidas de ajuste no generan “milagrosamente la reactivación. Para empezar a mejorar no basta detener la caída. Se requieren acciones nuevas y complementarias para que la fuerza que ha generado el ajuste se vuelva dinámica” (Pastrana, 1999). Pero la estrategia de reactivación se vio afectada por el terremoto del eje cafetero, que “generó presiones de gasto superiores al 1 % del Producto Interno Bruto, redujo los recaudos tributarios y, en consecuencia, ha dificultado el programa de ajuste fiscal.”

Describe todas las medidas de choque ante el “infierno” que dejó el gobierno anterior, y como todas las acciones emprendidas han empezado a estabilizar la economía, y a abonar el terreno para las acciones sociales y la fructificación de las políticas y programas del Plan de Desarrollo. El discurso incluso presenta los avances sociales del gobierno en su primer

año, en materia de educación, salud, consumo de drogas, violencia intrafamiliar, atención a la niñez, personas con discapacidad, entre otras.

La visión optimista es reforzada aún más con la presentación de los avances en el proceso de paz con las Farc, y el inicio de acercamientos con el ELN. Respecto a lo primero en el discurso se dice, por ejemplo, que en solo 180 días se ha pasado de la mesa de diálogo al proceso de negociación, se ha fijado la agenda de discusión, se está conformando una comisión internacional de acompañamiento y se ha establecido la zona de despeje.

El discurso continúa refiriéndose a la modernización de las fuerzas militares, el convencimiento del gobierno en relación con la promoción de los derechos humanos, el proceso paulatino de normalización y mejoramiento de la política exterior, la lucha contra la corrupción, el narcotráfico, la política antidrogas y los cultivos ilícitos.

Seguidamente trae un subtítulo dedicado a las relaciones entre el gobierno y el Congreso, que además de dar cuenta de las interacciones durante el último año, consideradas por Pastrana como “ampliamente satisfactoria para los intereses del país”, presenta con claridad las prioridades legislativas del ejecutivo para la próxima legislatura. Dice el presidente que la próxima legislatura será la del Empleo y la Recuperación, y que se presentarán 53 iniciativas en ese sentido, dentro de las que destacan las relacionadas con asuntos económicos, austeridad, “un paquete de iniciativas para corregir problemas estructurales del gasto público” (Pastrana, 1999).

“se plantea la adopción de medidas que aseguren el cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, el mejoramiento del régimen de transferencias contemplado en la Ley 60 de 1993, la clara definición de las competencias que son responsabilidad de las entidades territoriales y de aquellas que corresponden a la nación, así como la reforma de las normas que determinan en los niveles de descentralización territorial la asignación de recursos para la financiación de los gastos que les corresponde asumir.”

Además incluye “Nuevas reglas de protección al consumidor, un nuevo estatuto de arrendamientos, unas normas que innoven en los estímulos para la creación de pequeñas y medianas empresas, así como otras que aboguen por la democratización del crédito” (Pastrana, 1999). Y una nueva legislación laboral, “la prolongación de la vigencia de la Ley 418 de 1998” (Pastrana, 1999).

El segundo discurso empieza haciendo un repaso de temas en los que el gobierno tiene algo que mostrar, en primer lugar, los avances en materia de paz, incluyendo diálogos con

las FARC, posibilidades con el ELN, reconocimiento de las Fuerzas Militares y lo que el gobierno viene haciendo para fortalecerlas, asuntos que también tienen que ver con la diplomacia de la paz o las relaciones internacionales para apalancar la paz en Colombia, que incluye el Plan Colombia, que se muestra desde el segundo discurso como un éxito.

En segundo lugar, lo que tiene que ver con la recuperación de la economía, baja en tasas de interés de cerca del 50% a menos del 20%, ley de vivienda para proteger a los afectados por el UPAC, freno a la inflación, devaluación del peso ante el dólar como estrategia para aumentar las exportaciones, en el marco de las cuales también se propuso crear cuatro zonas económicas especiales de exportación, sobre las cuales le manifiesta Pastrana al Congreso: “le pido al Congreso que apruebe el proyecto de Ley que complementa estas medidas con estímulos adicionales, para que convirtamos esas ciudades [Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar] en verdaderos polos de desarrollo” (Pastrana, 2000). También se destaca la lucha contra el contrabando, las muestras de redinamización de la industria, la recuperación de la banca, y el crecimiento del sector petrolero.

Finalmente, en materia de muestras de lo que viene haciendo bien el gobierno se resalta lo que tiene que ver con la recuperación del campo, donde se destacan entre otros logros, el nuevo Banco Agrario para recuperar la dinámica crediticia en lo rural y el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria. Se muestran los avances en política social, especialmente en educación y salud, en lucha contra la violencia intrafamiliar, y en vivienda de interés social. Se cierra la rendición de cuentas con los temas de seguridad, lucha contra el narcotráfico, la extorsión y la delincuencia, así como la lucha anticorrupción.

A continuación, relata como las leyes aprobadas previamente han contribuido a “salir de la recesión económica, ponerse al día en el pago de las pensiones atrasadas, fomentar las microempresas, aliviar la situación financiera de departamentos y municipios, y reconstruir el Eje Cafetero.” Luego el discurso pasa a enfatizar en aquellos temas en que el gobierno quiere la atención del Congreso, agenda fundamentalmente centrada en la consolidación de la reactivación económica.

Se encuentra ya a su consideración el proyecto de modernización del sistema tributario que extiende en el tiempo el impuesto a las transacciones financieras, rebaja el impuesto de renta, y crea importantes y adicionales estímulos a las empresas que generen nuevos empleos, y otro proyecto de ley que regula los juegos de suerte y azar y que garantizará no sólo una mejoría en las finanzas públicas regionales sino también nuevos y mayores recursos para la salud de todos los colombianos. Y presentaremos, además, un nuevo Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, con el objetivo de

---

disminuir la deuda pública de todos los niveles de gobierno y recuperar la salud fiscal de largo plazo (Pastrana, 2000).

Y termina reafirmando el compromiso del Congreso con la reactivación económica, con el cual el gobierno liga el ajuste fiscal. El presidente llama la atención de los retos que le esperan al Congreso, por donde pasará la “reforma al sistema pensional, la reforma del régimen de transferencias territoriales y el tema de generación de empleo” (Pastrana, 2000).

El tercer discurso es un buen indicador de la visión gubernamental sobre lo logrado hacia atrás y del estado de ánimo presidencial respecto al último año de gobierno que queda. En materia de relaciones con el legislativo, que en su gran mayoría está empezando a perfilarse para las próximas elecciones de Congreso, puede indicar la salud de su coalición y el poder de sus últimos cartuchos en materia de iniciativas a sacar adelante en la última legislatura. Para Pastrana, aún la paz sigue estando en el centro, aún no se han roto las negociaciones del Caguán, y ha invertido tanto que desistir no parece para nada posible.

El discurso se enmarca en lo que el presidente llama la “responsabilidad en tiempos de transición”, asumiendo que tanto el ejecutivo como el legislativo han sido responsables, pero que deben seguirlo siendo para rematar lo que falta para el que país siga en la dirección correcta. Considera que han sido responsables en materia de paz, aunque el tono ya no es tan optimista, aceptando incluso que la intención del gobierno es dejar el proceso en un estado de no retorno para el próximo presidente. Retoma diversos elementos relacionados con la paz, como el fortalecimiento de la institucionalidad y las fuerzas militares, el Plan Colombia y la responsabilidad de la comunidad internacional.

En otros temas más, el discurso es repetitivo, sobre todo en lo que recibió el gobierno y en lo que ha hecho en materia económica, inflación, tasas de interés y tasas de cambio, que se volvieron puntos comunes, incluso usando los mismos porcentajes entre discursos. Lo mismo pasa con el ajuste fiscal, la recuperación de la banca, el tema de vivienda en el que al empezar el gobierno encontraron 800.000 deudores a los cuales les han brindado oportunidades para salir adelante soportados en la ley de vivienda, el aumento en las exportaciones jalonado por el crecimiento industrial y otras medidas como la creación de las Zonas Económicas Especiales de Exportación, o “la ley 550 de reactivación empresarial, con la que hemos logrado salvar empresas y salvar empleo, y la ley que estableció medidas de promoción y estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas

-Mipymes-, cuyo Fondo de Modernización Tecnológica ya inició operaciones con una asignación presupuestal para este año de 20.000 millones de pesos” (Pastrana, 2001).

En materia de política agraria, la estrategia es mostrar que ha habido una década perdida y que hasta ahora eso se está revirtiendo, que gracias al gobierno se está logrando el “reverdecer del agro”. Estrategia parecida sucede con el sector petrolero donde la ley de regalías impulsó el sector, ley que la Corte Constitucional declaró inexecutable por vicios de forma, pero que justamente en este discurso Pastrana le recalca al Congreso que “volveremos a presentar esta ley al Congreso Nacional para que no se pierda este impulso dinámico de nuestro subsuelo” (Pastrana, 2001).

Solo en el desempleo se reconocen las dificultades a superar. Se introduce el tema ambiental con dos programas específicos, el Proyecto Colectivo Ambiental y el Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Se resalta la importancia de la infraestructura vial, en particular el hecho de que está a punto de licitarse la construcción del Túnel de la Línea, entre otras vías de primer y segundo orden, y el interés en recuperar la navegación del río Magdalena. Se introducen también algunas medidas para acercar las tecnologías de información y el internet no solo a zonas alejadas sino a mayor cantidad de personas. Educación, servicios públicos, salud, atención a la niñez, atención a los damnificados del eje cafetero, y corrupción, son algunos de los temas que toca la “rendición” de cuentas. Finalmente, un tema clave emergente es el de la política carcelaria, de la cual también se hace alarde por los avances que ha logrado el gobierno, especialmente en infraestructura.

En materia de relaciones con el legislativo, reconoce en línea con la responsabilidad de la transición, que van en la dirección correcta, y destaca en concreto una parte de la legislación aprobada:

la Reforma Tributaria -que modernizó nuestro sistema tributario y permitirá recaudar más recursos para la inversión social-, la Ley de Juegos de Suerte y Azar -que ordenó esta actividad y garantizó mayores recursos para la salud-, la Ley de Zonas Económicas Especiales de Exportación -que genera estímulos para la inversión en Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar, convirtiéndolas en verdaderos polos de desarrollo regional- y, muy especialmente, la Reforma al Régimen de Transferencias Territoriales, que probó la capacidad del legislativo de obrar responsablemente en tiempos de transición.

Juntos -el Gobierno y el Congreso- logramos crear un sistema de transferencias a las entidades territoriales que cumple con objetivos prioritarios: garantizar la estabilidad de los recursos para salud y educación de los municipios y departamentos, hacer más

transparente el proceso de reparto de las transferencias y lograr una mayor estabilidad fiscal para la nación

Respecto a lo que falta, especialmente orientado a consolidar el ajuste estructural en la economía, el gobierno se concentra en la reforma pensional, a cuya aprobación invita al Congreso con entusiasmo. La prioridad de Pastrana es aprobar la reforma pensional, pero también presentará otras iniciativas con el fin de cumplir los propósitos económicos del gobierno, de estas iniciativas se destacan:

el presupuesto austero que presentaremos para 2002, de forma que dejemos garantizado el avance de nuestro ajuste fiscal; el Estatuto de Ingresos Territoriales, que modernizará el régimen tributario de los municipios y departamentos; la Reforma a la Ley 60 de 1993, que mejorará la calidad en la distribución de los recursos destinados a la educación y la salud, y la Ley Marco del Mercado de Valores, que preservará la confianza del público en el mercado y asegurará la adecuada protección de los inversionistas.

(...) después de dos años de trabajo con una comisión intersectorial conjunta y de presentar y discutir en foros regionales el texto del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, estamos presentando esta trascendental iniciativa a consideración del Congreso, en beneficio de las comunidades, etnias y regiones del país.

El último discurso de Pastrana enfatiza la idea del gerente (el presidente) y de la empresa Colombia, convirtiendo el mismo discurso en un informe global de gestión entregado a los accionistas de la empresa, enfocado en dar cuenta de las bases que se han establecido para poner a Colombia en la senda de una “nación viable, un país posible”. Nuevamente, la estrategia de presentación resalta la importancia del contexto histórico, en concreto, el país que se encontró al empezar el mandato en 1998. El punto de referencia de los diferentes discursos de Pastrana serán siempre lo que le dejó Samper. El orden de este discurso es, hablar de lo que se encontró, hablar de lo que hizo, y hablar sobre el futuro, con relación a cómo seguir por la senda que el gobierno que termina ha fijado, buscando evitar que lo que se ha hecho no se pierda.

Los temas de la rendición final de cuentas, en su orden de presentación son: primero, el logro de la estabilidad económica, segundo, la eficacia en el gasto social, tercero, la recuperación de la confianza internacional, en cuarto lugar, “cómo y de qué forma le apostamos a la paz” (Pastrana, 2002), quinto, el fortalecimiento de las fuerzas militares, y sexto, el balance de la empresa Colombia. Es claro el desplazamiento, incluso el cambio en la forma de nombrarla, de la estrategia bandera del gobierno, la paz, como consecuencia de la ruptura total de las negociaciones con las Farc.

En general, de todos los presidentes aquí estudiados, Pastrana fue el que más utilizó el retrovisor. La dinámica de su agenda de entrada es también un buen indicador de la subida y bajada de ciertos temas, que empiezan siendo prioridad de gobierno, pero que por diversas razones, al final fracasan, evidenciando como el gobierno se gasta gran parte de su capital político y comunicativo en un solo tema, incluso, habiendo otros temas por mostrar.

### **5.3 El tamaño de la ALP de Pastrana**

La ALP de Pastrana con la que trabajamos este capítulo consta de 139 PL, resultado de descontar a 242 que es el total de PL presentados por su gobierno los 103 PL de tratados. En materia de tratados el expresidente conservador destaca por tener el mayor porcentaje de los mismos respecto al total de su agenda, 42,56% de 242, lo que reduce la agenda para nuestro análisis a 139, la cuarta en tamaño entre los 6 periodos analizados. Hay un cambio considerable de una agenda de 204 ítems en Samper a una de 139 en Pastrana, pasamos de un promedio de 51 PL a 34,7 PL por año.

En el caso de Pastrana encontramos una agenda pequeña, ya que se ubica por debajo del promedio (155,17 PL) de la suma de las seis agendas analizadas.

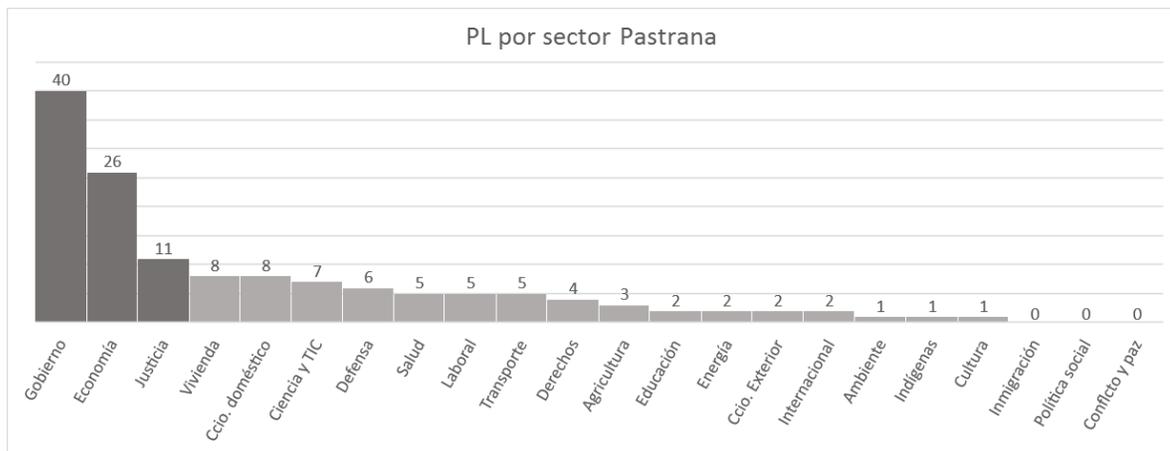
El otro aspecto que nos ayuda a entender la agenda es la actividad propositiva del gobierno por año, que suele depender de acomodamientos ante coyunturas y dinámicas sociopolíticas particulares. Pastrana destaca respecto a los demás gobiernos por un aumento de PL en el último año, que suele ser un año de “temporada baja” en la producción normativa. El primer año fue similar a Samper. El segundo año Pastrana aumenta su actividad legislativa, que cae a su punto más bajo el tercer año. Entre 1998 y 2002 coincidieron un presidente y un Congreso relativamente poco activos legislativamente.

Es muy llamativo que Pastrana sea el gobierno más activo en su último año. Si bien no es el único presidente con un año final muy activo, su dinámica de atención política puede dar luces de su dinámica propositiva. Puede deberse a que una vez se acepta el fracaso del proceso de paz (tercer año), la atención presidencial pasa a redistribuirse en otros sectores y a intentar desatrasarse en iniciativas legislativas represadas.

### 5.3.1 La agenda de Pastrana por sectores

Revisados los grandes números podemos pasar a los tipos de propuestas, y a su ubicación por sectores. Continuamos con la clasificación de los sectores por el número de proyectos de ley presentados en cada uno, en tres grupos: de 0 a 2 PL, de 3 a 10 PL y de 11 PL en adelante. La Figura 4 muestra cuáles son los sectores con más PL y los de menos.

Figura 4 Proyectos de Ley por sectores Pastrana



Elaboración propia

En el primer grupo, que incluye entre 0 y 2 PL, hay 10 sectores: conflicto y paz (0), política social (0), inmigración (0), cultura (1), indígenas y tierras públicas (1), ambiente (1), asuntos internacionales (2), comercio exterior (2) energía (2), educación (2). En el segundo grupo hay nueve: agricultura (3), derechos (4), transporte (5), empleo (5), salud (5), defensa (6), ciencia y TIC (7), banca y comercio doméstico (8), y vivienda (8). Finalmente, y diferenciándose de Samper que tenía cinco, quedan tres sectores en el grupo con más de 11 PL, justicia (11), economía (26) y operaciones gubernamentales (40). Los dos primeros grupos sumados representan el 44,6% de los 139 PL del gobierno Pastrana, mientras el último abarca 77 PL que representan el 55,4%.

### 5.4 Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Pastrana

Como vimos la ALP de Pastrana se reduce bastante respecto a la de Samper, si bien no es la más pequeña. Con solo 139 PL los números por cada nivel de importancia se reducen

considerablemente tal y como se ve en la Tabla 10. Si bien los números son muy diferentes a Samper, los porcentajes respecto al tamaño de su agenda son bastante similares.

Tabla 10 Clasificación de importancia de la ALP de Pastrana

	<b>Importancia</b>	<b>#PL</b>	<b>% de 139</b>
Pastrana	Alta	77	55,40%
	Media	34	24,46%
	Baja	28	20,14%
		<b>139</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

El expresidente Pastrana tiene 77 PL de importancia alta, que representan el 55,40% de su agenda, prácticamente igual al porcentaje de Samper, el tercero de mayor a menor entre los seis analizados. En importancia media tiene 34 PL, que representan para su agenda el 24,46%, solo superior al de Santos II que alcanzó un 24,44%. Finalmente, dentro del grupo de importancia baja Pastrana tiene 28 PL, que comparando con Samper es el porcentaje más alto dentro de las 6 agendas analizadas. A continuación, revisamos cada uno de los 3 niveles de importancia para conocer el contenido sectorial de cada nivel, y los énfasis de Pastrana, para lo cual enfatizamos en importancia alta.

La importancia alta dentro de la agenda de Pastrana representa el 55,40%, lo que para nuestro trabajo la ubica dentro de las agendas ambiciosas.

### 5.4.1 La importancia por niveles y por sectores

- Importancia media y baja

En el nivel de importancia media Pastrana tiene PL en 12 de 22 sectores, menos de los 15 de Samper. Como se ve en la Tabla 11 los PL de importancia media están repartidos así: operaciones gubernamentales (10), justicia (4), economía (3), agricultura (3), transporte (3), vivienda (3), defensa (2), ciencia y tecnología (2), y los restantes 4 sectores con un PL cada uno.

La importancia baja tal y como se ve en la Tabla 11, concentra en 12 sectores los 28 PL que tiene. Los más numerosos son: operaciones gubernamentales (12), salud (3), derechos (2), educación (2) y defensa (2), los restantes comparten un PL cada uno. Aunque la mayoría de estos sectores son muy importante para la gestión estatal, en este caso contienen PL que hacen pequeños ajustes en el sector correspondiente, ajustes rutinarios o que son irrelevantes para el mismo, por ejemplo, reglamentar algunas profesiones o fijar tarifas de algunas instituciones públicas, por mencionar dos casos reales dentro de los 28 PL citados.

Tabla 11 Importancia de la ALP de Pastrana por sectores

Código	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	23	50	Total
Sector	Economía	Derechos	Salud	Agricultura	Laboral	Educación	Ambiente	Energía	Inmigración	Transporte	Justicia	Política social	Vivienda	Banca y Ccio.	Defensa	Ciencia y TIC	Ccio. Exterior	Asuntos	Operaciones	Indígenas	Cultura	Conflicto y paz	
<b>2 Pastrana</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>		<b>5</b>	<b>11</b>		<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>40</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>139</b>
Alta	23	2	2		3			1		2	6		5	6	2	4	1	1	18		1		77
Media	3			3	1			1		3	4		3	1	2	2			10	1			34
Baja		2	3		1	2	1			1			1	2	1	1	1	1	12				28

Elaboración propia

## Importancia alta

Como se ve en la Tabla 11 Pastrana concentra sus PL de importancia alta en 15 sectores ¿De qué asuntos concretos son estos 77 PL? Para responder esta pregunta seguimos la clasificación propuesta para el caso de Samper, que organiza los 77 proyectos en 3 grupos de acuerdo con el número por sector, los que tienen cero PL, los que tienen de 1 a 6, y los restantes que tienen de 7 en adelante. En el grupo uno (con cero PL) tenemos siete sectores, casi el doble de Samper, en los que Pastrana no presentó ningún proyecto durante sus 4 años. Los sectores desatendidos son: agricultura, educación, ambiente, inmigración, bienestar social, indígenas y tierras públicas, y conflicto y paz. Aunque los presidentes tienen más que PL para incidir en políticas públicas, no deja de ser llamativo que no presenten proyectos de ley relevantes en sectores tan claves como educación, agricultura o ambiente. Lo que da pie a resaltar la importancia del estudio de la agenda, y por qué a veces sí y otras no ciertos temas reciben atención. Si hay 7 sectores de 22 que

no recibieron atención a través de PL, significa que los 77 PL se concentran en unos pocos sectores.

En el segundo grupo (entre 1 y 6 PL) está el mayor número de sectores, 13 en total. A continuación, desagregamos cada sector en sus PL. Hay nueve sectores que tienen más de un PL, lo que ya hemos dicho puede ser sugerente de más interés presidencial o al menos de insistencia sobre el tema. En el caso de Pastrana en este grupo los sectores más numerosos son dos que tradicionalmente están en el grupo de 7 PL en adelante: justicia, y banca y comercio doméstico, que tienen cada uno 6 PL, veamos sobre qué específicamente. En justicia destacan dos PL de reforma al sistema judicial, uno sobre normas relativas a la conciliación al servicio legal popular, uno que crea el sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, uno que modifica el código de procedimiento civil, y uno final dedicado a reformar la institucionalidad policial. Respecto a Samper los PL de Pastrana en justicia no reflejan de igual modo temas asociados a violencia o narcotráfico.

En el sector de banca y comercio doméstico ninguno de los seis PL se repite. Hay uno sobre un tema que también estaba en Samper, sobre el monopolio rentístico y de juegos de azar, otro sobre las pequeñas y medianas empresas, otro muy importante que terminó convirtiéndose en la Ley 550 (Sobre reestructuración y reactivación empresarial), uno más sobre el sistema nacional de calidad, otro de derechos del consumidor y otro no menos importante sobre el estatuto orgánico del sistema financiero. El siguiente sector en número de PL es vivienda con cinco, de los cuales dos son sobre financiación de vivienda, uno sobre el régimen de propiedad horizontal, tema que también estuvo en la agenda de Samper, uno más sobre el régimen de arrendamiento de vivienda urbana, y finalmente uno sobre el fondo nacional de solidaridad y redistribución del ingreso de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Ciencia y tecnología tiene cuatro PL, dos con intención de regular la prestación de los servicios personales de comunicación, y dos sobre el régimen general de telecomunicaciones. En materia laboral Pastrana presentó tres PL de importancia alta, uno que reforma el código sustantivo del trabajo, otro que reforma el código procesal del trabajo y de la seguridad social, y uno más que reforma la Ley 100 de 1993 en relación con el sistema general de pensiones. En materia de derechos civiles y minorías hay dos PL, uno que reforma el artículo 58 de la Constitución Política y uno con normas para favorecer las mujeres rurales. En materia de salud también se presentaron dos PL, uno con normas que

regulan la protección de la salud pública (Modificación al Código Sanitario Nacional), y otro sobre el sistema nacional de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas.

En transporte y defensa también se presentaron dos PL por sector. En el primero, los dos sobre el mismo tema, código nacional de tránsito terrestre, y en el segundo están divididos, uno propuso una ley estatutaria de la administración de la justicia penal militar, y otro el reglamento de régimen disciplinario para las fuerzas militares. Finalmente, en este grupo hay cuatro sectores más, cada uno con un PL, uno en energía que expide el Código de Minas, otro en comercio exterior sobre tratamientos excepcionales de regímenes territoriales, uno más en asuntos internacionales, que creó el Sistema Nacional de Cooperación Internacional y el último en cultura, dedicado a fomentar la actividad cinematográfica en Colombia.

En Samper hubo cuatro sectores con más de siete PL, en Pastrana hay dos, que juntos representan el 53,24% de la importancia alta, sin embargo, hay que tener en cuenta lo siguiente. Los cuatro de Samper fueron: economía, justicia, banca y operaciones gubernamentales. Los dos de Pastrana son economía, y operaciones gubernamentales, pero los dos más numerosos del grupo anterior (entre 1 y 6 PL) son justamente justicia y banca, es decir se mantiene la tendencia a ser los sectores que más PL del gobierno reciben. A continuación, desagregamos los dos sectores que nos faltan para tener el mapa completo de la importancia en la ALP de Pastrana, economía y gobierno.

Pastrana presentó 23 PL de importancia alta en materia económica, de los cuales trece son de temas presupuestales (en su mayoría de rutina anual que decretan el presupuesto de rentas y recursos, y de modificaciones al mismo, también hay una propuesta de modificar la ley orgánica de presupuesto). Hay cuatro más de reforma tributaria, tres relacionado con el estatuto de ingresos territoriales, y uno que da autorización al gobierno para operaciones de crédito público externo e interno, otro sobre racionalización del gasto público, y uno más sobre el estatuto nacional de contribución de valorización, tema que también estuvo en la agenda del gobierno anterior.

Finalmente, el último sector a tratar para el caso Pastrana es el de operaciones gubernamentales, que recibió 18 PL. En este amplio sector hay dos PL sobre temas de relaciones intergubernamentales con departamentos y municipios (uno se convirtió en la ley 715 de competencias). Dos sobre administración pública y servicio público (uno creó la

Comisión Nacional del Servicio Civil). Dos más sobre un referendo constitucional. Tres sobre transferencias y sistema de participaciones. Uno sobre ordenamiento territorial, tema en el que también lo intentó Samper. Con un PL se destacan, uno sobre el congreso, otro que crea el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), uno sobre regalías, otro que crea las zonas económicas de exportación en los territorios, uno sobre anti-trámites, otro de servicios postales. Siendo estos los más importantes sectorialmente. Los demás son de varios y temas no tan relevantes.

## 5.5 Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Pastrana

### 5.5.1 Éxito presidencial

En la tasa de éxito general el gobierno de Pastrana logró que de 139 PL 71 se convirtieran en ley en el Congreso, lo que representa una tasa de éxito presidencial de 51,08%, casi 10 puntos superior a la de Samper, pero no la más alta. En la tasa de éxito de importancia alta Pastrana logró aprobar 43 PL de 77, para una tasa de 55,84%. Esos 43 PL respecto a los 71 aprobados representan un 60,56% uno de los porcentajes más altos en este punto, como se muestra en la Tabla 12. En importancia media Pastrana presentó 34 PL de los cuales consiguió aprobar 12, que representan el 35,29% de 34. Finalmente, de 28 PL de importancia baja, se aprobaron 18, para un 57,14%, superior al porcentaje correspondiente en Samper.

Tabla 12 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados

Presidente	Tamaño ALP	Importancia		PL-PAL aprobados	Importancia	% de importancia	% respecto a 71
Pastrana	139	Alta	77	71 (tasa de éxito de 51,08%)	43	55,84% de 77	60,56 de 71
		Media	34		12	35,29% de 34	16,90 de 71
		Baja	28		16	57,14% de 28	22,54 de 71
			<b>139</b>		<b>71</b>		<b>100%</b>

Elaboración propia

Por último, nos interesa mostrar de qué temas se ocuparon los 71 PL aprobados en Pastrana según importancia. El anexo 5.3 recoge los números de PL aprobados por sector, y el tema específico de cada PL. Los 16 PL de importancia baja aprobados se distribuyen en ocho sectores diferentes, siete en operaciones de gobierno, dos en defensa, y dos en salud, los restantes cinco sectores, educación, derechos, ciencia y TIC, comercio exterior y laboral tienen un PL aprobado cada uno. Los 12 de importancia media se reparten en nueve sectores, dos en economía, justicia y transporte, y uno en defensa, gobierno, energía, indígenas y tierras públicas, agricultura, y vivienda.

Finalmente, los 43 PL de importancia alta se reparten en 12 sectores, cuatro menos que en Samper, concentrando 34 PL en cinco sectores, 15 en economía, siete en gobierno, cuatro en justicia, cuatro en vivienda y cuatro en banca y comercio doméstico. Los restantes nueve PL se reparten así: dos en derechos, dos en laboral, y uno para los restantes, energía, defensa, ciencia y TIC, cultura, comercio exterior.

Los 15 de economía incluyen 12 de temas de presupuesto, dos sobre normativa tributaria, y uno que autoriza al gobierno para celebrar operaciones de crédito público. Los siete de gobierno se dividen en uno que aprueba el Plan de Desarrollo, otro para financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, uno que modifica la Ley 136 de 1994, otro que modifica la Constitución Política en materia de transferencias, otro que modifica recursos y competencias entre, uno más que modifica la Ley 141 de 1994 (regalías), y el último que convoca a un referendo para someter una reforma constitucional. Por su parte los cuatro de vivienda son sobre reforma al régimen de propiedad horizontal, sistema de financiación de vivienda individual a largo plazo, modificación al presupuesto para financiar subsidios de vivienda, y el último sobre el régimen de arrendamiento de vivienda urbana. Los cuatro de banca y comercio doméstico se reparten así: uno sobre el régimen del monopolio rentístico, otro para promover las micro, pequeñas y medianas empresas, otro sobre reactivación empresarial, y un último sobre el estatuto orgánico del sistema financiero.

Siguen los sectores de derechos y laboral, cada uno con dos PL. En materia de derechos un PL busca reformar el artículo 58 de la Constitución (derecho a la propiedad privada), y el otro propone normas para favorecer las mujeres rurales. En cuanto al tema laboral, uno busca modificar el Código Sustantivo del Trabajo, y el otro el Código Procesal del Trabajo. Finalmente, hay cinco sectores con un PL para cada uno. Energía, con uno que expide el Código de Minas, defensa, con uno que expide el reglamento disciplinario para las fuerzas

militares, ciencia TIC con uno que busca regular la prestación de Servicios de Comunicación Personal, cultura con uno que buscan fomentar la actividad cinematográfica, y comercio exterior, con uno sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales.

- Comparación de tasas de éxito de Presidencia y Congreso

En la Tabla 13 comparamos los datos de éxito general de Presidencia y Congreso para el periodo 1998-2002. El Congreso presentó 1345 PL de los cuales logró convertir en ley 99 que representan el 6,99%. De esos 99 PL solo 25 fueron de importancia alta, que representaron el 25,25% del total de los 99 aprobados. Del lado de la presidencia como vimos se aprobaron 71 que representan el 51,08%. Pero del lado de los PL de importancia alta, de los cuales se aprobaron 43 de 71, tenemos que representan el 60,56%, que comparados con el 25,25% del congreso vemos de nuevo una diferencia considerable, superior incluso a la que se dio en el gobierno de Samper. En el gobierno de Pastrana los PL con cambios más importantes en materia de políticas también pasan por la ALP.

Tabla 13 Comparación de tasas de éxito de Presidencia y Congreso

<b>Congreso</b>					
Periodo	PL (Sin 2006)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
1998.2002	1345	99	6,99	25	25,25
<b>Presidente</b>					
Periodo	PL (Sin tratados)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
Pastrana	139	71	51,08	43	60,56

Elaboración propia

Sumando las leyes aprobadas de una y otra institución tenemos los datos de participación legislativa de cada entidad.

### 5.5.2 Tasas de participación legislativa

La agenda legislativa como la suma de PL aprobados de origen gubernamental y congresional durante el gobierno de Pastrana agrupó 170 PL, de los cuales los 99 con origen en los congresistas representan una tasa de participación legislativa de 58,24%,

mientras los 71 con origen en el gobierno representan una tasa de 41,76%. En este gobierno el contraste es mayor, una tasa de participación legislativa relativamente pequeña con una mayor tasa de éxito de importancia alta, como vimos.

Tabla 14 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso

	Total agenda legislativa ALP + ALC	Participación legislativa congresional	Participación legislativa presidencial
1994-1998	84+84=168	50%	50%
1998-2002	99+71=170	58.24%	41.76%
2002-2006	92+81=173	53.18%	46.82%
2006-2010	125+58=183	68.31%	31.69%
2010-2014	85+75=160	53.13%	46.87%
2014-2018	94+63=157	59.87%	40.13%

Elaboración propia

## 5.6 La diversidad de la agenda de Pastrana

La Tabla 5 muestra los resultados de los cálculos de diversidad para Pastrana. El primer cálculo muestra un I-H para la agenda completa de 2,38, levemente inferior al mismo dato en Samper, por tanto, el más bajo de todos los analizados. Esto significa que Pastrana tiene la ALP más concentrada (en pocos sectores) de todas, o que de los 139 PL que presentó hay unos sectores con números altos. En el expresidente conservador se da el caso de una ALP relativamente pequeña (139) con el I-H más concentrado de todos. Se sigue con la tendencia a no haber correlación entre a mayor tamaño de la ALP más diversidad de la agenda.

El segundo cálculo es para los PL que se convirtieron en ley en el Congreso. De 139 PL Pastrana logró aprobar 71, para los cuales el I-H dio como resultado 2,40, el segundo cálculo más alto entre los 6 periodos. Esto indica que los PL aprobados están más o menos repartidos similarmente entre sectores. Si bien Pastrana logró aprobar 71 PL, la diversidad dentro de ese grupo es mayor a la de Samper que había logrado aprobar 84.

El tercer cálculo del I-H se hace sobre el número que nos indica qué tan ambiciosa es la agenda de Pastrana, es decir con el número de PL de importancia alta. Es un paquete de 77 PL significativos para sus respectivos sectores, con un I-H de 2,16, el segundo más bajo de los seis periodos. De nuevo indicando que los PL de importancia alta que buscó Pastrana se concentraron numéricamente en pocos sectores. Como vimos antes de los 77 PL de importancia alta pasaron a ser ley 43, los cuales tienen un I-H de 2,05, como se ve en la columna 4 de la Tabla 15, el cálculo más bajo en este grupo de PL entre los seis gobiernos.

Tabla 15 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Pastrana

Índice de Shannon (Pastrana)											
ALP		ALP aprobados		ALP importancia alta		ALP aprobados importancia alta		ALC		ALC aprobados	
139	2,38	71	2,40	77	2,16	43	2,05	1145	2,57	99	2,49

Elaboración propia

Las dos columnas finales muestran la diversidad de la Agenda Legislativa Congressional, completa y con los PL aprobados con origen en la misma. 1145 PL presentados por los congresistas en el periodo de Pastrana con un I-H de 2,57 muestra en este caso correlación entre agendas más grandes numéricamente y un I-H mayor. Comparada con la ALP (columna 1) esta agenda es más diversa. El paquete de PL aprobados con origen en la ALC muestra un I-H de 2,49, que aunque comparado con el dato de la columna 2 es superior, dentro del total de ALC de aprobados es el más bajo.

En cuanto a diversidad la agenda de Pastrana es clasificable en el rango de las focalizadas puesto que está por debajo del promedio (2,49) de sumar y dividir el dato del Índice de Shannon de los seis gobiernos.

## 5.7 Resultados para Pastrana

Durante el discurso de posesión Pastrana planteó diez ejes principales, destacando entre ellos la paz, su mayor apuesta. Junto a esta planteó un modelo de desarrollo para la vida y la justicia social, el narcotráfico, la política internacional, la justicia social, el Fondo para la paz, la economía y el empleo, la opción preferencial por los pobres, la recuperación de

los valores y finalmente la reforma política. El discurso también alude a las diez propuestas que hizo en campaña: un nuevo plan económico para crear empleo, bajar el IVA del 16% al 12%, apoyo a la agricultura, un gran programa de vivienda e infraestructura, igualdad de oportunidades (un estado más humano), nutrición y educación adecuadas para los niños, una gran campaña de prevención de drogas, la recuperación de la seguridad ciudadana, manos limpias con los dineros públicos, y finalmente, una estrategia de paz dirigida personalmente por el presidente.

El Plan de Desarrollo de Pastrana evidencia con claridad los temas de su discurso de posesión, y resalta la paz como prioridad. Son siete capítulos repartidos así: el primero relacionado con la política exterior en la que retomó las ideas del Fondo de inversión para la paz, el narcotráfico, la violencia, la corrupción. El capítulo 2 se concentró en el tema de la reforma política y la descentralización, el capítulo 3 abordó temas de justicia social: educación, cultura, salud, pensiones, familia y niñez. Mientras que el capítulo 4 denominado “Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades para construir la paz” es el capítulo más extenso de todos, con un total de nueve ítems de política pública relacionadas con temas de Derechos humanos, intervención a zonas afectadas por el conflicto, apoyo al sector agropecuario, medio ambiente, grupos étnicos entre otros. El capítulo 5 titulado “Exportaciones como motor de crecimiento” incluyó temas como industria y comercio, caribe colombiano, pacífico colombiano, infraestructura y productividad regional y turismo. El capítulo 6 se enfocó en áreas de política pública como vivienda, agua potable y saneamiento y desarrollo urbano. Finalmente, el capítulo 7 se enfocó en un tema coyuntural denominado plan de reestructuración del eje cafetero.

En términos del tamaño la agenda del gobierno Pastrana fue la tercera más pequeña con 139 PL, de los cuales la mayoría (el 55,4%) se agrupan en tres sectores: Justicia (11), Economía (26) y Operaciones gubernamentales (40). Un segundo grupo representa el 44,6% abarcando 9 sectores: agricultura (3), derechos (4), transporte (5), empleo (5), salud (5), defensa (6), ciencia y TIC (7), banca y comercio doméstico (8), y vivienda (8). Finalmente, los sectores con 2 o menos PL agrupa 10 temas: conflicto y paz (0), política social (0), inmigración (0), cultura (1), indígenas y tierras públicas (1), ambiente (1), asuntos internacionales (2), comercio exterior (2) energía (2), educación (2).

En materia de importancia alta Pastrana tuvo una agenda ambiciosa. De 139 PL tuvo 77 de importancia alta que representan el 55,40%. En importancia media tuvo 34 PL (24,46%)

---

y en importancia baja 28 (20,14%). De los 77 PL de importancia alta, 31 (el 53,24%) se concentran en dos sectores: economía con 23 PL y operaciones gubernamentales con 18 PL.

En cuanto a diversidad la ALP de Pastrana fue una agenda focalizada, con un Índice de Shannon de 2,38, situado como el más bajo entre los seis gobiernos analizados lo que muestra que Pastrana presenta una ALP más concentrada. Se sigue presentando la tendencia de no haber relación entre el mayor tamaño y más diversidad de la agenda.

El gobierno de Pastrana tuvo un resultado mediano en la tasa de éxito general. De los 139 PL presentados 71 PL fueron aprobados, lo que representan una tasa de éxito presidencial de 51,08%, no muy diferente a la tasa éxito de importancia alta, en donde de 77 PL fueron aprobados 43, para un 55,84%. En torno a la tasa de participación legislativa, Pastrana se ubica en el cuarto lugar respecto a los otros gobiernos, sus 71 PL aprobados representan el 41,76% de la agenda legislativa, mientras el Congreso copó el 58,24% restante.

Finalmente, con los datos anteriores, clasificamos la agenda de Pastrana y la relacionamos con las tasas de éxito. Como vimos tuvo una agenda de tamaño pequeña, focalizada y ambiciosa, lo que la ubica en el tipo de agenda 5 según la tabla que planteamos en la metodología. Aunque no obtuvo la tasa de éxito más alta se ubica entre los tres primeros. Los PL aprobados de importancia alta (43) representaron dentro del total de su agenda aprobada (71) un porcentaje alto (60,56%) solo inferior a Santos I y II.

## **6. La Agenda Legislativa Presidencial de Uribe I (2002-2006)**

### **6.1 Introducción**

Álvaro Uribe Vélez Sierra Uribe, de origen Liberal, ejerció como alcalde nombrado de Medellín (sólo por tres meses) y fue electo popularmente como Gobernador de Antioquia, también fue Senador. Ganó la presidencia en 2002 como candidato independiente de la mano del movimiento Primero Colombia, además apoyado tanto por dirigentes liberales como por el Partido Conservador. En su campaña destacan dos tipos de discursos: el de hombre trabajador incansable, y el de mano dura contra las guerrillas, este último interpretando el cansancio ciudadano, después del fracaso del proceso de paz de Pastrana con las FARC. Su Plan de Desarrollo se denominó *Hacia un Estado Comunitario*, siendo su eje principal la política de seguridad democrática. Se mantuvo en altos niveles de popularidad durante todo su gobierno, en parte por su capacidad para interpretar (para algunos manipular) el sentir popular, por sus logros en contra de las FARC, por vender muy bien su imagen de gran trabajador, y por el favor de las élites económicas y políticas.

Continuando con la hipótesis de la constitución de agenda en función de las estrategias de campaña, podemos ver en Uribe un caso confirmatorio, dado que, ante los fracasos de su antecesor en materia de paz, y ante la lectura de una ciudadanía cansada de buscar la paz por el diálogo, logró estructurar una estrategia de campaña sobre la idea de mano dura a las guerrillas que fue suficiente para catapultarlo a la presidencia en primera vuelta, algo que no había pasado previamente. Esto se concretó en una agenda centrada en seguridad, su sello personal, y con un montón de pendientes heredados en gran medida de los escasos éxitos y muchos fracasos de sus dos antecesores.

La llegada de Uribe, como la de Gaviria en 1990, se da en una coyuntura crítica, con altos niveles de violencia, diversos grupos armados fortalecidos que retan el poder estatal, la

debilidad estatal para responder, divisiones al interior de los partidos, impunidad en el sistema judicial (Duque, 2018a), entre otros aspectos. La propuesta de Uribe se refrendó en las urnas con el 54,5% de los votos, sobre un 32% de su más cercano competidor, ganando en primera vuelta, con lo que esto implicaba en términos de legitimidad. Si a esto agregamos las dos variables o recursos políticos que venimos considerando, mayoría en el Congreso y aprobación ciudadana, tenemos un escenario mucho más propicio que el de los dos presidentes ya analizados para tener una agenda más ambiciosa y para convertirla en decisiones formales.

En la primera variable, Uribe I contó con una coalición del 61,7% en el Senado, y de 53,9% en la Cámara de Representantes (Duque, 2018b, p. 69), que contrario a otros gobiernos que ven como se debilita su coalición con los días, se fue fortaleciendo, hasta el punto de sacar adelante un cambio constitucional en nombre propio para reelegirse. Y esto está relacionado con la segunda variable de aprobación pública, que, en términos de presidentes, supone una variación considerable respecto a sus predecesores. Uribe empezó su gobierno con 72% de aprobación y 13% de desaprobación, con la novedad de que se mantuvo estable en ambas medidas durante todo su mandato, en la primera alcanzó máximos de 80% y mínimos de 68%, y en la segunda máximos de 23% y mínimos de 15% (Encuesta Invamer Gallup). Con semejante popularidad se abrió una caja de Pandora que al menos desde el punto de vista exclusivamente legislativo no se vio reflejada en el activismo presidencial en el Congreso, como veremos más adelante en este capítulo.

## **6.2 La agenda de entrada y la agenda emergente de Uribe I<sup>17</sup>**

### **6.2.1 La agenda de entrada de Álvaro Uribe I: hacia un estado comunitario**

En materia propositiva el discurso de posesión de Uribe I se centró en cuatro grandes temas: ajuste fiscal, resultados sociales, corrupción y austeridad, y finalmente su bandera,

---

<sup>17</sup> Para revisar con detalle la agenda de entrada y la agenda emergente de Uribe I, remitirse a los anexos de la parte II (anexos al capítulo 6).

la seguridad democrática (El Tiempo, 2002). En el campo de los resultados sociales el discurso se refiere al impulso de “las siete herramientas de construcción de equidad del Manifiesto”, un documento de campaña dividido en 18 ámbitos amplios, y 100 deseos y propuestas, que a decir del mismo documento: “si ganamos la presidencia haga que lo cumplamos” (Uribe, 2002).

Las siete herramientas son: revolución educativa, ampliación de seguridad social, economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, apoyo a la pequeña y mediana empresa, y finalmente, calidad de la vida urbana. A la par de estos ámbitos el Manifiesto también incluía otros como el de Estado comunitario, seguridad democrática, impuestos y reforma pensional, relaciones internacionales, reforma política y administrativa (lucha contra la politiquería), entre otros.

El Plan de Desarrollo de Uribe tiene 5 capítulos (Presidencia de la República, 2003), y como eje central la política de seguridad democrática, que materializa el discurso de mano dura de la campaña, que lo terminó catapultando a la presidencia. El primer capítulo se titula “Brindar seguridad democrática”, y es el énfasis central del Plan. En este capítulo se recogen 7 temas relevantes de política pública, orientados a la seguridad: 1- Control del territorio y defensa de la soberanía nacional, 2- Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, 3- Fortalecimiento del servicio de justicia, 4- Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, 5- Protección y promoción de los derechos humanos y del DIH, 6- Fortalecimiento de la convivencia y los valores, 7- La dimensión internacional.

El tema de los resultados sociales, ligados en el discurso a 7 propuestas de “El Manifiesto”, se concreta dentro del Plan en el capítulo 3 denominado “Construir equidad social.” Las 7 propuestas aparecen en el mismo orden, con variaciones en sus nombres, y se le agregan otras tres, quedando así: 1- Revolución educativa, 2- Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social, 3- Impulso a la economía solidaria, 4- Manejo social del campo, 5- Capitalismo social en servicios públicos, 6- Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, 7- Calidad de la vida urbana, 8- Prevención y mitigación de riesgos naturales, 9- Fortalecimiento de grupos étnicos, y 10- Promoción del deporte.

Los otros dos temas enfatizados en el discurso, ajuste fiscal y corrupción – austeridad, ya no están tan claramente abordados, aunque el segundo aparece en el marco de la transparencia y la lucha contra la corrupción en el capítulo 4 “Incrementar la transparencia

y eficiencia del Estado”. En este capítulo, además de la renovación de la administración pública, aparecen la descentralización, el ordenamiento y el desarrollo territorial.

Finalmente, el Plan de Uribe se complementa con la propuesta económica desarrollada en el capítulo 2, que enfatiza en 9 áreas de política importantes: 1- Impulso a la vivienda y a la construcción, 2- Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería, 3- Infraestructura estratégica en transporte, 4- Servicios públicos domiciliarios, 5- Ciencia, tecnología e innovación, 6- Competitividad y desarrollo, 7- Política comercial, 8- Sostenibilidad ambiental, 9- Generación de empleo.

De todos los planes de desarrollo, el título del de Uribe I, es el más abstracto, el menos fácil de digerir, en relación con los énfasis de política pública que contiene el mismo plan, es por esto que, no solo dentro del mismo plan, sino en los discursos de instalación, hay siempre un apartado tratando de explicar en qué consiste esa idea orientadora.

### **6.2.2 La agenda emergente de Álvaro Uribe I**

El primer discurso de Uribe I ante el Congreso se divide en siete ítems principales, y diez puntos ligados al ítem siete. Los tres primeros ítems (avances legislativos, referendo y saludables iniciativas parlamentarias), remiten a los resultados del trabajo legislativo mancomunado de la legislatura que termina. Primero, resalta las propuestas de la agenda legislativa presidencial que se han aprobado, destacando las que tienen que ver con saneamiento fiscal, que son relacionadas por el presidente con la generación de confianza en la economía, las que ofrecen nuevas normas laborales, la reforma administrativa con el retén de protección social, desarrollada en el marco de la política de austeridad del gobierno, las normas tributarias de estímulo al equipamiento productivo y finalmente la aprobación del Plan de Desarrollo.

Segundo, en título aparte el presidente destaca la discusión y aprobación de la propuesta de referendo del gobierno en el Congreso, que entre otras cosas incluye reformas sustanciales para el mismo Congreso, particularmente, disminución del número de congresistas y limitación de sus salarios, entre otros temas. Si bien la propuesta pasó exitosamente por el Congreso, finalmente no pudo pasar el voto popular. Y tercero, Uribe resalta algunas medidas exitosas que incluye como parte de la agenda legislativa del Congreso, particularmente la reforma política y la adopción del voto preferente

---

Los ítems cuatro y cinco, son más del tipo de principios rectores, no hablan de lo que viene haciendo el gobierno, ni de medidas concretas hacia futuro, pero sí de fundamentos ideológicos y de objetivos abstractos que orientan la acción del presidente de turno. Se trata específicamente de la idea de estado comunitario y de la idea de confianza. Aquí aparece la necesidad de justificar el título del Plan de Desarrollo.

Un título aparte, el sexto, se denomina “obras públicas y recuperación económica”. Aquí se reconoce la difícil situación de las finanzas públicas, pero se enfatiza en lo que está haciendo, particularmente en la asignación de vigencias presupuestales futuras a proyectos de transporte masivo en varias ciudades del país, particularmente proyectos de buses tipo Transmilenio.

El ítem siete, retoma las siete herramientas de equidad, mencionadas tanto en el discurso de posesión como en el Plan de Desarrollo. Fundamentalmente lo que hace el presidente es mostrar lo que se viene haciendo en cada aspecto y establecer algunos caminos a seguir, aunque en ningún momento se hace mención de los proyectos a presentar por el gobierno en la siguiente legislatura. Los puntos presentados son: cobertura en la revolución educativa, cobertura en formación técnica y tecnológica, investigación científica, cultura, protección social, manejo social de los servicios públicos, estado de opinión, saneamiento básico, manejo social del campo, país de propietarios, y vivienda social y calidad de la vida urbana.

En su segundo discurso, Uribe retoma varios de los puntos mencionados anteriormente, en este orden: revolución educativa, ampliación de la protección social, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, país de propietarios, infraestructura y calidad de la vida urbana, pensiones, energía e hidrocarburos, reactivación económica y uno último, que denomina “largo plazo”, hablando de una propuesta de visión a largo plazo, que luego se convertirá en la Visión Colombia 2019. Se dedica casi exclusivamente a mostrar los logros en cada uno de ellos, los problemas a superar y las expectativas de seguir avanzando.

En materia de prioridades gubernamentales para la legislatura que empieza apenas si esboza algunas propuestas. En el punto de protección social afirma que espera “concertar y aprobar con el Congreso la reforma definitiva que nos garantice transparencia, el mejor uso de los recursos y un salto definitivo hacia la cobertura universal” (Uribe, 2004), con el

fin de evitar, entre otras cosas, casos de corrupción en la contratación de actividades preventivas en salud. En el punto de pensiones, bajo la premisa de que es urgente reformar el sistema pensional, y no descargar el problema en los futuros gobiernos, se propone presentar al Congreso “una Norma Constitucional para pensiones, una ley y unas normas tributarias que ayuden a resolver el tema” (Uribe, 2004). En el mismo punto afirma que “La propuesta de generalizar el IVA con una tarifa pequeña que no grave servicios públicos, educación ni salud, la presentaremos por descarte de otras opciones” (Uribe, 2004).

En el punto de energía e hidrocarburos se muestra proclive a las energías alternativas, especialmente a biocombustibles, en particular invita al Congreso a que lo apoye con “el estímulo tributario para la producción de diesel biológico, que en el caso de la palma africana ofrece enormes posibilidades” (Uribe, 2004). En el punto de reactivación económica, refiriéndose al impacto de las reformas administrativas que ha emprendido el gobierno, gracias a poderes extraordinarios delegados por el Congreso, afirma que va muy bien, pero que falta una de las más importantes, reformar las clínicas del Seguro Social.

El tercer discurso es un poco más desorganizado, enfatiza logros diversos, pequeños y grandes, y no se olvida de mencionar las siete herramientas de equidad, así como los énfasis para el último año. Tiene la particularidad, respecto a los anteriores, de referirse más ampliamente a la seguridad democrática y a la filosofía que la impulsa, incluso más que detallar las cifras. Surge con fuerza a partir de ahora la idea de la confianza inversionista.

Al igual que los anteriores discursos, este también se queda corto respecto a pistas sobre las prioridades legislativas del ejecutivo. Las menciones se limitan a unas pocas propuestas, no siempre mencionadas explícitamente. Con la pretensión de consolidar un contexto de inversión extranjera adecuado, que lleve a la generación de empleo, el gobierno afirma que presentará “al Honorable Congreso el proyecto para eliminar el impuesto de remesas. También propondremos la disminución de la tarifa de renta, para aplicarla una vez expiren los incentivos tributarios vigentes” (Uribe, 2005).

El presidente agradece por las leyes aprobadas en la más reciente legislatura, particularmente las que tienen impacto en la inversión y el empleo, en concreto “la que autoriza los pactos de estabilidad normativa con los inversionistas, el estatuto anti-trámites que hace más amable la vida de las personas y más eficiente la gestión de las empresas,

y el estatuto de capitales...” (Uribe, 2005). En el marco de la reforma institucional y en particular al referirse a la importancia de la participación sin clientelismo, Uribe invita al Congreso a apoyar el cambio constitucional que pretende congelar el número de integrantes de la Cámara de Representantes. También se hace un llamado al Congreso a que por fin apruebe una ley que también se mencionaba en el anterior discurso, relacionada con protección social de personas de estratos bajos en materia de salud. Finalmente, el presidente invita los congresistas a ratificar el tratado comercial entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), así como dos convenios con España, uno para la protección de inversiones, y otro para evitar la doble tributación.

Contrario a los dos presidentes anteriores, el cuarto discurso de Uribe se da en el marco, no de entrega del poder y despedida del Congreso, si no en el de la continuidad, puesto que Uribe habla como presidente reelecto que está a punto de empezar su segundo mandato. Esto marca el tono del discurso, además de que, por fin, también a diferencia de los discursos previos, en este hace más explícitas sus intenciones legislativas, mostrando preferencias por temas concretos que pretende sacar adelante en el Congreso.

La estructura del discurso ayuda a organizar las propuestas legislativas, previo a su presentación. En la introducción el presidente establece que se distancia de la forma tradicional que se asume en el último discurso del periodo de gobierno, por las “nuevas circunstancias” (reelección), por lo que el discurso se dedicará a comentar los proyectos más importantes de su agenda legislativa para el nuevo mandato, de la cual dice que debe contribuir a profundizar la confianza en Colombia. El discurso presenta nueve subtítulos, cada uno relacionado con alguno o varios componentes de la agenda legislativa presidencial. Los temas son: los proyectos económicos, el tratado de libre comercio con Estados Unidos, Agro: ingreso seguro, vivienda, temas laborales y de seguridad social, reforma a la justicia, regalías, reelección inmediata de alcaldes y gobernadores, y por último, la agenda de infraestructura.

En relación con los proyectos económicos se resaltan tres propuestas, la reforma tributaria, el Acto Legislativo de transferencias a las regiones y el proyecto de ley para el sistema financiero. El nuevo Congreso de la república también recibirá de parte del gobierno el proyecto para ratificar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y el proyecto de ley sobre el programa Agro: Ingreso Seguro, con el que se busca proteger los ingresos de

los productores. En materia de vivienda se hace un llamado a aprobar un proyecto que está actualmente en discusión con el que se busca aumentar los recursos para vivienda social. Sobre la reforma a la justicia, el gobierno habla de un paquete de medidas, que pasan por reforma constitucional, ley estatutaria y ley ordinaria. También se retoma uno de los puntos no aprobados en el referendo de 2003 relacionado con la sanción no privativa al consumo de alucinógenos (dosis personal), el gobierno pretende que el Congreso apruebe incluir esta medida en la Constitución.

En materia de regalías son dos las propuestas, una dedicada a buscar “el ahorro forzoso en regalías” y la otra, una reforma constitucional, que pretende que “en casos de corrupción el Gobierno recupere el manejo de rentas territoriales, de rentas cedidas, y asuma también el manejo de recursos de regalías directas” (Uribe, 2006). Finalmente, una propuesta de gran alcance, la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes, justificada en la aprobada reelección del presidente.

### **6.3 El tamaño de la ALP de Uribe I**

La agenda de Uribe I es de 152 PL. Surge de restar 68 PL de tratados a un total de 220 PL presentados. Su agenda es un poco más grande que la de Pastrana y mucho menor que la de Samper, no obstante, entre las seis analizadas es la tercera más grande. Respecto a sus dos antecesores tiene un número menor de PL de tratados. Al igual que Samper y Pastrana, no se ve relación entre gobernabilidad, y popularidad con el tamaño de su agenda legislativa.

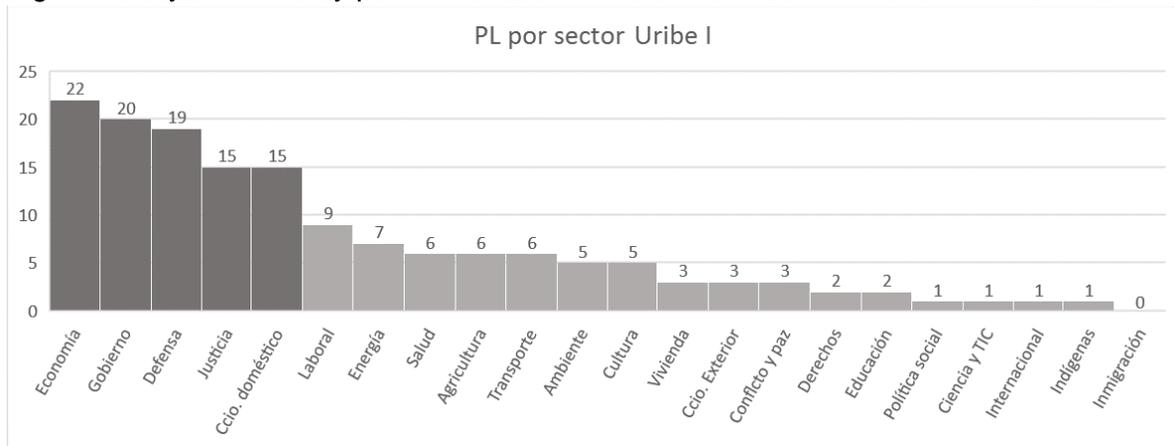
Uribe I tiene una agenda pequeña porque se ubica por debajo del promedio de los seis gobiernos (155,17) pero está muy cercano a ese promedio.

Uribe I fue particularmente propositivo en su primer y cuarto año. La novedad justamente es el activismo al final de su gobierno, pero se puede explicar porque ya en ese momento estaba reelegido para su segundo mandato, es decir que actuaba con sentido de continuidad, como lo mostramos arriba cuando hablamos de su cuarto discurso de instalación del Congreso. También es llamativo lo poco activo que fue en su segundo y tercer año, alrededor de un 45% menos que en los otros dos años.

### 6.3.1 La agenda de Uribe I por sectores

En materia sectorial tenemos la siguiente distribución entre los tres rangos que definimos previamente (Figura 5). Entre 0 y 2 PL hay siete sectores: inmigración (0), indígenas y tierras públicas (1), asuntos internacionales (1), ciencia y TIC (1), política social (1), educación (2), y derechos (2). En el segundo rango, de 3 a 10 PL hay diez sectores: conflicto y paz (3), comercio exterior (3), vivienda (3), cultura (5), ambiente (5), transporte (6), agro (6), salud (6), energía (7), y empleo (9). Y en el tercero, de 11 PL en adelante están: banca y comercio doméstico (15), justicia (15), defensa (19), operaciones gubernamentales (20), y economía (22).

Figura 5 Proyectos de Ley por sectores Uribe I



Elaboración propia

En el caso de Uribe I hay una distribución más equilibrada entre rangos. En el primero hay siete sectores que suman ocho PL, los cuales representan el 5,26% de 152; en el segundo hay diez sectores que suman 53 PL, representando el 34,87% de 152, y finalmente, en el tercero hay cinco sectores que suman 91 PL, que representan el 59,87% de 152. En Samper encontramos cinco sectores con más de 10 PL, en Pastrana tres, y en Uribe I otra vez cinco. La novedad con Uribe I es que estos sectores más atendidos están menos distantes unos de otros en el número de PL.

### 6.4 Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Uribe I

En su primer periodo el expresidente Uribe presentó un total de 152 PL, divididos según importancia así: 75 alta, 53 media, y 24 baja. Entre las seis agendas destaca por tener el

segundo porcentaje de importancia alta más bajo de todas, seguida por la de Uribe II como veremos en el próximo capítulo. Igualmente sobresale el dato de la representatividad de los números de importancia media, que también es el segundo más alto. Veamos con más detalle sus números tal y como se muestran en la Tabla 16.

Tabla 16 Clasificación de importancia de la ALP de Uribe I

	<b>Importancia</b>	<b>#PL</b>	<b>% de 152</b>
Uribe I	Alta	75	49,34%
	Media	53	34,87%
	Baja	24	15,79%
		<b>152</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

Uribe I tiene 75 PL de importancia alta que representan el 49,34% del total de su ALP, el segundo porcentaje más alto de los 6 periodos. Bastante llamativo puesto que como decíamos Uribe I tuvo las condiciones más favorables para gobernar, y por tanto para definir una agenda ambiciosa. En importancia media tiene 53 PL, que representan el 34,87% de su ALP, también el segundo porcentaje más alto en este subgrupo, indicando que Uribe I concentró su atención en cambios de nivel medio. Por último, en cuanto a los PL de importancia baja, Uribe I tiene 24, que representan el 15,79% de su ALP, levemente inferior a los dos expresidentes ya revisados. A continuación, revisamos cada uno de los 3 niveles de importancia para conocer el contenido sectorial de cada nivel, y los énfasis de Uribe I, para lo cual nos concentramos en los PL de importancia alta.

La importancia alta en Uribe I representa el 49,34% de su agenda, lo que para nuestra tesis implica una agenda conservadora, si bien está muy cerca de la mitad del total de su agenda.

### 6.4.1 La importancia por niveles y por sectores

### Importancia media y baja

En importancia media Uribe I tiene PL repartidos en 16 de 22 sectores, como se muestra en la Tabla 2: operaciones gubernamentales (8), banca y comercio doméstico (7), justicia (6), defensa (5), economía (4), agricultura (4), energía (4), transporte (3), laboral (2), educación (2), ambiente (2), cultura (2), y salud, política social, vivienda y comercio exterior con 1 PL cada uno.

Por otra parte, en importancia baja Uribe I tiene PL en 11 sectores como se ve en la Tabla 17. El mayor número se concentra en defensa (9) y en operaciones gubernamentales (4), los restantes se dividen así, transporte y justicia con dos cada uno, y los 7 restantes con uno cada uno.

Tabla 17 Importancia de la ALP de Uribe I por sectores

Código	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	23	50	Total
Sector	Economía	Derechos	Salud	Agricultura	Laboral	Educación	Ambiente	Energía	Inmigración	Transporte	Justicia	Política social	Vivienda	Banca y Ccio.	Defensa	Ciencia y TIC	Ccio. Exterior	Asuntos internacionales	Operaciones	Indígenas	Cultura	Conflicto y paz	
<b>3 Uribe I</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>		<b>6</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>152</b>
Alta	18	2	4	2	6		2	2		1	7		2	7	5	1	2		8	1	2	3	75
Media	4		1	4	2	2	2	4		3	6	1	1	7	5		1		8		2		53
Baja			1		1		1	1		2	2			1	9			1	4		1		24

Elaboración propia

### Importancia alta

De acuerdo con la clasificación propuesta para los PL de importancia alta tenemos para Uribe I los siguientes datos, en el primer subgrupo (sin PL) tiene cuatro sectores, en el segundo (de 1 a 6 PL) tiene 14, y en el tercero (de 7 o más PL) tiene cuatro. En el primero están educación, inmigración, política social, y asuntos internacionales, sin PL. Concuera con Samper en tener 4 sectores desatendidos, dos de ellos iguales, inmigración y asuntos internacionales. Llama la atención que educación esté junto con inmigración en los dos únicos temas en que coinciden los tres presidentes hasta ahora analizados por no presentar ningún PL de importancia alta.

En el segundo grupo (entre 1 y 6 PL) está el mayor número de sectores, 14 en total, manteniéndose similar a los dos antecesores. Por número de PL de mayor a menor desagregamos estos 14 sectores. Laboral es el más numeroso con seis PL, repartidos así, cuatro sobre pensiones, entre ellos dos que modifican el artículo 48 de la Constitución Política buscando la sostenibilidad financiera del sistema pensional, uno sobre empleabilidad, y otro más sobre el sistema de riesgos profesionales. Con cuatro PL siguen salud y defensa. En el primero todos los PL son sobre reformas al sistema de seguridad social en salud. En el segundo hay cuatros subtemas diferentes, uno sobre la política de defensa, otro sobre la seguridad en las vías nacionales (sobretasa), un tercero sobre el código penal militar, y el último sobre normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo. Tanto salud y defensa en este caso reflejan muy bien la agenda de prioridades de Uribe I como mostramos al inicio de este capítulo.

Le siguen conflicto y paz con tres, dos de reincorporación de miembros de grupos armados y uno que prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997. En ese orden, vienen seis sectores, cada uno con dos PL. Agricultura con un PL que modifica la Ley 160 de 1994 y otro sobre el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Ambiente con un PL que reforma parcialmente la Ley 99 de 1993 y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y otro sobre planificación y administración del recurso hídrico en el territorio nacional. Energía con un PL sobre procedimiento de avalúo para las servidumbres de hidrocarburos, y otro con medidas en materia de generación de energía eléctrica. Vivienda con dos, ambos sobre Estatuto General de los curadores urbanos. Comercio exterior, con uno que promueve la confianza inversionista en Colombia, y otro que sustituye el estatuto tributario de los impuestos administrados por la dirección de impuestos y aduanas nacionales. Y cultura, con un PL que modifica el artículo 9° y se incorporan unas disposiciones a la Ley 397 de 1997 en materia de patrimonio cultural sumergido, y otro que modifica ley general de cultura.

Con un PL cada uno están derechos, transporte, ciencia y tecnología, e indígenas y tierras públicas. El de derechos trata del habeas data y el manejo de información en bases de datos. El de transporte es sobre política portuaria. El de ciencia y tecnología se enfoca en el régimen del servicio público de televisión. Y el de indígenas y tierras públicas trata de la Ley general forestal.

Con Uribe I son tres los gobiernos que revisamos, y la tendencia es a confirmar una situación ya identificada por la literatura de fijación de agenda, que los gobiernos concentran el mayor número de ítems (PL, decretos, afirmaciones en discursos, entre otros) en unos pocos sectores. Uribe I, al igual que sus dos predecesores, se concentra en economía, justicia, banca y gobierno, que tienen una proporción del 56% del grupo de importancia alta. A continuación, desagregamos estos sectores en sus PL.

Uribe I presentó 18 PL de importancia alta en materia económica, de los cuales once son de temas presupuestales (en su mayoría de rutina anual que decretan el presupuesto de rentas y recursos, y de modificaciones al mismo, también hay una propuesta de modificar la ley orgánica de presupuesto). De estos 18 destacan tres PL de contribución de valorización, y tres de temas tributarios. Como vemos el tema de valorización viene siendo discutido en los tres gobiernos revisados, lo que indica la importancia del estudio longitudinal de las agendas.

En materia de justicia los siete PL se reparten en cinco subtemas. Dos sobre administración de justicia y descongestión judicial, dos para enfrentar el terrorismo, uno de extinción de dominio, uno de acceso a la justicia, y uno sobre el régimen disciplinar de la policía. En cuanto al sector de banca y comercio doméstico, destacan tres PL que regulan el trabajo asociado cooperativo, uno sobre ley general de arbitraje, otro sobre las zonas especiales de desarrollo regional, uno más que establece normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario, y finalmente, uno que fija el régimen de insolvencia empresarial.

El último sector en el grupo de más de siete PL es el de operaciones gubernamentales, que en el caso de Uribe I cuenta con ocho proyectos, distribuidos así: dos que regulan el empleo público, la carrera administrativa, y la gerencia pública, uno sobre el programa de renovación de la administración pública, de nuevo uno sobre ordenamiento territorial, uno más sobre el procedimiento de liquidación de entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional, otro sobre la eficiencia y transparencia en la contratación pública, y otro sobre la reelección de alcaldes y gobernadores, tema que resurgió con Uribe I en gran medida por su interés de cambiar la Constitución Política para permitir su propia reelección.

## 6.5 Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Uribe I

### 6.5.1 Éxito presidencial

Uribe I logró que de los 152 PL que presentó le aprobaran 81, para una tasa de éxito general de 53,29%, una de las más alta en esta medida. En cuanto a la tasa de éxito de importancia alta, de 75 logró aprobar 37, que representan el 49,33%, si bien no está entre las agendas ambiciosas se ubica muy cerca de la mitad. Esos 37 PL respecto a los 81 aprobados representan el 45,68%, en este punto un porcentaje de los más bajos, queriendo decir que dentro de los PL aprobados los de importancia alta no ocuparon el espacio que tuvieron para otros presidentes.

Tabla 18 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados

Presidente	Tamaño ALP	Importancia			PL-PAL aprobados	Importancia	% de importancia	% respecto a 81
Uribe I	152	Alta	75	49,34% de 152	81	37	49,33% de 75	45,68 de 81
		Media	53	34,87% de 152		27	50,94% de 53	33,33 de 81
		Baja	24	15,79% de 152		17	70,83% de 24	20,99 de 81
			<b>152</b>	<b>100%</b>		<b>81</b>		<b>100%</b>

Elaboración propia

La Tabla 18 relaciona para Uribe I los datos generales de importancia con los datos de importancia para la agenda aprobada, mostrando cuantos de cada nivel de importancia se convirtieron en ley. Además de los datos de importancia alta tenemos que en importancia media de 53 el Congreso le aprobó 27, que representan el 50,94%. Finalmente, de 24 PL de importancia baja, se aprobaron 17, para un 70,83%, bastante superior al mismo % en los dos gobiernos ya revisados.

El último dato para nuestra comparación muestra la proporción de los niveles de importancia respecto a la agenda aprobada sin tratados. Las 37 leyes de importancia alta, respecto a 81, representan el 45,69%, indicando tal vez una agenda menos ambiciosa que la de los otros gobiernos, por ejemplo, en Samper representó el 57,14%. Los 27 de importancia media, respecto a 81 representan el 33,33%, casi el doble de lo que representaron en Pastrana (16,90%), y superior en 10% a Samper. Finalmente, la proporción de leyes aprobadas de importancia baja es del 20,99% de 81, levemente inferior a la de los dos gobiernos anteriores.

A continuación, nos dedicamos a dar cuenta de qué tema específico son los PL que se convirtieron en ley en los tres subgrupos de importancia. El anexo 3 del capítulo 6 da cuenta a detalle de la temática de cada PL aprobado.

Entre los 17 PL de importancia baja que se convirtieron en ley destacan nueve PL del sector defensa, y tres PL de operaciones gubernamentales. Los restantes cinco PL se reparten de a uno en los sectores de salud, energía, transporte, asuntos internacionales y cultura. En el segundo subgrupo de importancia media los 27 PL aprobados se distribuyen así: justicia, banca y comercio doméstico, gobierno y energía con tres cada uno; agricultura con cuatro; defensa y educación con dos cada uno, y los restantes siete, uno por sector (laboral, economía, transporte, política social, vivienda, comercio exterior y cultura).

El subgrupo que más nos interesa, el de importancia alta, distribuye sus 37 PL aprobados en 13 sectores. Economía con 11, ocho de presupuesto, dos de asuntos tributarios, y uno por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública. Cinco en operaciones de gobierno, uno que crea el programa de renovación de la administración pública, uno del Plan de Desarrollo, otro sobre empleo público, otro sobre liquidación de entidades públicas, y uno último que modifica la Ley 80 de 1993 y dicta otras disposiciones sobre contratación con recursos públicos. Justicia con cuatro, uno sobre extinción de dominio, otro que modifica la Constitución Política para enfrentar el terrorismo, un tercero que expide el régimen disciplinario de la Policía, y un cuarto sobre descongestión judicial. Cuatro más del sector laboral, uno sobre protección laboral y desempleo, otro más sobre empleabilidad, un tercero sobre el sistema general de riesgos profesionales, y el cuarto que modifica el artículo 48 de la Constitución sobre seguridad social.

Con 2 PL aprobados siguen los sectores de defensa, conflicto y paz, energía y comercio exterior. Los de defensa se tratan, uno sobre el Código Penal Militar, y otro que dicta normas contra la financiación del terrorismo. En los dos de conflicto y paz uno prorroga la Ley 418 de 1997 y la Ley 548 de 1999, y el otro se ocupa de la reincorporación de miembros de grupos armados (Ley de Justicia y Paz). El par de energía se reparte así, uno sobre la servidumbre de hidrocarburos, y el otro sobre con medidas para la generación de energía eléctrica. Por su parte los de comercio exterior, uno se dedica a promover la confianza inversionista, y el otro sobre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Finalmente, los restantes cinco PL de importancia alta aprobados se van de a uno a cinco sectores: Banca y Comercio Doméstico con uno sobre el régimen de insolvencia empresarial, Salud con uno que modifica el régimen de seguridad social, Agricultura con uno que crea el estatuto de desarrollo rural y ser reforma el INCODER, Indígenas y Tierras Públicas con uno que crea Ley general forestal, y Cultura con uno que modifica la Ley 397 de 1997, Ley general de Cultura.

- Comparación de las tasas de éxito de Presidencia y Congreso

De acuerdo con la Tabla 4 el Congreso del periodo 2010-2014 presentó 1621 PL de los cuales pudo convertir en ley 92, que representan el 6,50%, de los cuales solo 21 fueron de importancia alta, que representan el 22,83% de 92. Al comparar Congreso y Presidencia vemos que el gobierno duplica los porcentajes de importancia alta, con una distancia un poco inferior a la de los dos gobiernos analizados hasta ahora. De todos modos se mantiene la predominancia de la ALP como la principal transportadora de los cambios más importantes dentro de las políticas.

Tabla 19 Comparación de tasas de éxito entre Congreso y Presidencia

<b>Congreso</b>					
Periodo	PL (Sin 2006)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
2002-06	1621	92	6,50	21	22,83
<b>Presidente</b>					
Periodo	PL (Sin tratados)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
Uribe- I	152	81	53,29	37	45,68

Elaboración propia

### 6.5.2 Tasas de participación legislativa

Junto con los datos de éxito se presentan los que dan cuenta de qué tanto representan esos valores respecto al total de la agenda legislativa, y para esto usamos las tasas de participación legislativa como se ve en la Tabla 5. Los congresistas lograron hacer aprobar de su propia agenda 92 PL, que respecto a 173, representan una tasa de participación del 53,18%, mientras que los 81 aprobados de origen gubernamental significan una tasa de 46,82%. Al igual que en los dos gobiernos anteriores este dato no nos cuenta toda la historia, porque no nos habla de la importancia de los PL dentro de las tasas de participación.

Tabla 20 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso

	Total agenda legislativa ALC + ALP	Participación legislativa congresional	Participación legislativa presidencial
1994-1998	84+84=168	50%	50%
1998-2002	99+71=170	58.24%	41.76%
2002-2006	92+81=173	53.18%	46.82%
2006-2010	125+58=183	68.31%	31.69%
2010-2014	85+75=160	53.13%	46.87%
2014-2018	94+63=157	59.87%	40.13%

Elaboración propia

## 6.6 La diversidad de la agenda de Uribe I

La Tabla 5 resume los diferentes cálculos de diversidad realizados para la ALP de Uribe I y sus subagendas. El I-H de la ALP de Uribe I es de 2,66, el más alto de todos. Superior en 0,11 puntos al segundo. Esto significa que tiene la agenda más diversa o fragmentada, o la atención distribuida más equitativamente entre sectores. No fue la más grande ni la más ambiciosa, pero sí la agenda más diversa.

La segunda columna de la Tabla 21 aplica el I-H al número de PL aprobados del total de la ALP, para un resultado de 2,57, de nuevo el más alto de los seis gobiernos, superior en 0,17 puntos al segundo. Si recordamos que Samper tenía un número de PL más alto en 0,17 al segundo. Recordemos que Samper que tenía el número más alto de PL tuvo la medición más baja, mientras Uribe I con un número más bajo tiene la medición más alta. Indicando la sensibilidad del I-H para dar cuenta de diferencias de atención entre gobernantes.

El tercer cálculo en la tercera columna intenta medir la diversidad del paquete de PL de importancia alta. Miramos si el conjunto de PL más importante del presidente es diverso o está más concentrado en pocos sectores. 2,54 es también el puntaje más alto de los seis gobiernos, 0,4 puntos por encima del segundo. Uribe I logra tener un índice alto de diversidad también en su paquete de propuestas de importancia alta.

Tabla 21 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Uribe I

Índice de Shannon (Uribe I)											
ALP		ALP aprobados		ALP importancia alta		ALP aprobados importancia alta		ALC		ALC aprobados	
152	<b>2,66</b>	81	<b>2,57</b>	75	<b>2,54</b>	37	<b>2,23</b>	1142	<b>2,62</b>	92	<b>2,56</b>

Elaboración propia

El cuarto cálculo nos habla qué tan diverso fue el paquete de importancia alta que finalmente se convirtió en ley. El I-H en este caso es de 2,23, empatado con Samper, y el segundo después de Santos I, a una distancia de 0,9 puntos. Se mantiene alta su medición de diversidad. Esto indica que en los asuntos clave (los de importancia alta) la diversidad disminuye levemente, si bien Uribe I contó con la agenda más diversa tanto en la ALP completa como en la de aprobados, no hay correlación entre estas dos y la medida mencionada. Uribe I tiene la ALP de importancia alta con el indicador más alto, pero al observar la importancia alta de los aprobados la reducción es notoria, pasando de 2,54 a 2,23, una distancia de 0,31.

Por último, el Congreso de 2002-2006 tuvo un índice de 2,62, el tercero más alto de los seis Congresos, apenas a 0,5 puntos del primero. Uribe I estuvo acompañado de un Congreso bastante activo con una agenda también bastante diversa. Ese dato y el de los PL aprobados a los congresistas, 2,56, contrasta con los datos vistos para Uribe I en las demás agendas, en su mayoría los más altos comparativamente. 2,56 quiere decir que el Congreso del periodo de Uribe I tuvo la agenda de aprobados más concentrada mientras Uribe tuvo la más diversa, si bien el Congreso de este periodo tuvo la segunda agenda más grande como vimos al principio.

En materia de diversidad la agenda de Uribe I clasifica como diversa, puesto que su Índice de Shannon (2,66) se ubica por encima del promedio de los seis gobiernos.

## 6.7 Resultados para Uribe I

Uribe I en su discurso de posesión se centró en cinco grandes ejes: ajuste fiscal, resultados sociales, corrupción, austeridad, y su gran prioridad, la seguridad democrática. En materia de resultados sociales se resaltaron siete herramientas: revolución educativa, ampliación de seguridad social, economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, apoyo a la pequeña y mediana empresa, y finalmente, calidad de la vida urbana.

El Plan de Desarrollo se estructuró en 5 capítulos, dentro de los que destaca la seguridad democrática presentada en el primer capítulo. Le siguen la propuesta económica en el capítulo dos, y la propuesta social en el tres. Luego el capítulo cuatro dedicado a la transparencia y eficiencia del Estado, y finalmente, en el quinto, las proyecciones macroeconómicas.

En términos de Tamaño Uribe I tuvo una agenda clasificable como pequeña, aunque muy cercana al promedio, más grande que Pastrana y mucho menor que la de Samper. De los 152 PL, un porcentaje alto del 59,87% se concentró en cinco sectores: Comercio doméstico (15), Justicia (15), Defensa (19), Gobierno (20) y Economía (20). Un segundo grupo de diez sectores con menos de diez PL representan el 34,87%, Conflicto y paz (3), Comercio exterior (3), Vivienda (3), Cultura (3), Ambiente (5), Transporte (6), Agricultura (6), Salud (6), Energía (7), Laboral (9). Finalmente, los demás sectores con menos de tres PL, que

concentran apenas el 5,26%, Inmigración (0), Indígenas (1), Internacional (1), Ciencia y TIC (1), Política social (1), Educación (2) y Derechos (2).

En materia de importancia alta Uribe I tuvo una agenda conservadora, también cercana al punto medio. De 152 PL tuvo 75 de importancia alta que representan el 49,34%. En importancia media tuvo 53 PL (34,87) y en importancia baja 24 PL (15,79%). De los 75 PL de importancia alta 40 (el 56%) se concentran en cuatro sectores: Economía (18), Justicia (7), Banca y comercio (7) y Operaciones gubernamentales (8).

En cuanto a diversidad la ALP de Uribe I fue una agenda diversa, con un Índice de Shannon de 2,66 el más alto de todos con un margen grande sobre el segundo (0,11). Esta agenda diversa indica una atención distribuida de forma más equitativa entre más sectores.

La agenda de Uribe I no fue ni muy grande ni muy ambiciosa, pero presenta una tasa de éxito total de 53,29% ya que de 152 PL 81 PL se convirtieron en ley. Con ello, demuestra que de los seis gobiernos, este es el segundo con la cifra más alta en éxito después de Santos I. Sin embargo, frente a la tasa de importancia alta no presenta el mismo éxito, dado que de 75 PL solo 37 se convirtieron en ley, lo que representa el 45,68%, ubicándose en el quinto lugar de seis gobiernos analizados. En materia de tasa de participación legislativa, el gobierno de Uribe I se encuentra en la segunda posición respecto a los otros gobiernos, sus 81 PL representan el 46,82% de la agenda legislativa mientras que el Congreso copó el 53,18% restante.

Finalmente, con los datos anteriores, podemos clasificar la agenda de Uribe I y relacionarla con las tasas de éxito legislativo. Uribe I como vimos tuvo agenda de tamaño pequeña, diversa y conservadora, lo que la ubica en el tipo de agenda 8 según la Tabla 3 que planteamos en la metodología. Tuvo una tasa de éxito general alta, pero al mirar dentro de esta no fueron tan representativos los PL de importancia alta, que es el indicador clave.

# 7.La Agenda Legislativa Presidencial de Uribe II (2006-2010)

## 7.1 Introducción

Álvaro Uribe Vélez se reeligió en 2006 después de derrotar a Carlos Gaviria y Horacio Serpa. Al igual que en la anterior campaña ganó en primera vuelta, aumentando aún más su caudal electoral, y evidenciando su alta popularidad. No obstante, para poder reelegirse tuvo que cambiar en nombre propio la Constitución Política de 1991, ya que ésta no permitía la reelección presidencial inmediata. El proceso de reforma constitucional que tuvo que hacerse es una de sus grandes manchas, debido a la “yidispolítica”, que recibió el nombre de la senadora que con dádivas del gobierno cambió su voto para aprobar la reelección en el Congreso<sup>18</sup>. Su segundo Plan de Desarrollo se denominó *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. En gran medida es una continuación de sus políticas, desde la perspectiva de la consolidación de los logros de su primer mandato, esto lo evidencia su discurso de posesión.

La agenda de Uribe II tiene una particularidad histórica, fue la primera vez en la historia de Colombia que un presidente es reelegido para un segundo periodo, uno seguido del otro, y esto claramente tiene implicaciones en la definición de su agenda, que en gran mayoría es de esperarse que dé continuidad a temas transversales de la agenda anterior.

La hipótesis del papel de la estrategia de campaña en la conformación posterior de la agenda, en el caso de Uribe II, tiene un quiebre, derivado de la misma reelección. Como mostramos para Uribe I, tuvo una aceptabilidad constante durante todo su gobierno, lo que significó diseñar una estrategia de campaña más orientada en administrar su favorabilidad,

---

<sup>18</sup> Formalizada en el Acto Legislativo 2 de 2004.

que en proponer políticas nuevas, su reelección estaba prácticamente asegurada. En últimas, el supuesto es que si ya soy el gobernante y tengo alta favorabilidad (cercana al 70% en momento de elecciones) es porque a la gente le gusta lo que estoy haciendo, por lo que no puedo arriesgarme proponiendo cosas que se distancien de la agenda que vengo desarrollando.

Con Uribe se hizo evidente la paradoja de un pueblo que quiere al presidente y rechaza las instituciones, y tal vez con la consciencia de esto, un presidente que a pesar de que avanza parte de su agenda, termina debilitándolas aún más, mientras mantiene su popularidad, como lo demuestran en su libro García y Revelo (2009). Esta idea está en la base de la continuación del gobierno Uribe para su segundo mandato, y se expresa en la continuidad mayoritaria de su agenda previa, aunque ahora más especificada en lo que el mismo Uribe llamaría más tarde sus “tres huevitos”: seguridad (democrática), inversión social y confianza inversionista, que ya estaban más o menos delineados en su Plan anterior, pero no enmarcados como se presentaron para su segundo mandato.

Veníamos de presidentes que reemplazaban a un predecesor del que era necesario tomar distancia, definiendo su agenda en gran medida gracias a la oferta de elementos diferenciadores que propusieran soluciones a los problemas heredados, y llegamos a un presidente que gracias a la reelección que él mismo gestionó durante su primer gobierno, puede gobernar un segundo periodo, lo que también incide en la conformación de su agenda, principalmente continuista, acentuadora de lo bueno que se viene haciendo (por lo que votaron quienes lo reeligieron), y reparadora de lo que no ha funcionado tan bien. Es necesario agregar que ya sobre la marcha, el desarrollo de la agenda de entrada, y la llegada de nuevos temas, se vio afectada por el desgaste de un gobierno construido en gran medida sobre el uso y abuso de la retórica y de los medios de comunicación, aunque mantuvo sus altos índices de apoyo social, según lo que reflejaron las encuestas.

Veamos los índices de Uribe II en cuanto a sus mayorías en el Congreso y su favorabilidad. En la primera variable, Uribe II aumentó su coalición respecto a Uribe I, pasó de 61,3% en Senado a 68,6%, y de 53,9% en Cámara a 67,4% (Duque, 2018b, p. 69). De los periodos presidenciales analizados el de Uribe II tiene la segunda coalición más grande, después de la de Santos I. En la segunda variable también mantuvo altas tasas de popularidad, según muestra Invamer-Gallup. Como era de esperarse, su favorabilidad comenzó en los mismos niveles de su mandato anterior, con alrededor del 70% de aprobación su primer

año, alcanzando un máximo de 86% justo después de la Operación Jaque, llevada a cabo el 2 de julio de 2008. La medición mínima, que se dio solo una vez, fue de 68%. En materia de desaprobación se movió en un rango de 11% a 29%.

## **7.2 La agenda de entrada y la agenda emergente de Uribe II<sup>19</sup>**

### **7.2.1 La agenda de entrada de Uribe II: Estado Comunitario, Desarrollo para todos**

Como lo indica la similitud de nombres entre el primer y segundo Plan de Desarrollo, hay mucho de continuidad de uno a otro. No sucede lo mismo si se comparan los dos discursos de posesión, el primero, de 2002, evidencia la fuerza de los planes y los principios orientadores de un gobierno que apenas comienza. El segundo, en 2006, muestra, parte del desorden de un gobierno que viene del pasado, que busca reposicionarse después de cuatro años, que busca darle continuidad a los temas bandera, pero también, actualizarse en relación a los nuevos tiempos, y expectativas sociales. El segundo discurso, es menos claro en su estructura, pero sobresalen algunos ejes, la seguridad y la paz, la Visión Segundo Centenario, las metas sociales y su relación con la confianza inversionista y el crecimiento económico, el papel del Estado y en particular la idea de Estado comunitario, y finalmente, las relaciones internacionales.

Si bien las ideas que inspiran ambos planes de desarrollo son las mismas, la estructura del segundo Plan (Presidencia de la República, 2007) cambia bastante respecto a la anterior, para parecerse mucho más a la de los demás presidentes aquí reseñados. De cinco capítulos del Plan 2002-2006 pasa a nueve en éste, incluyendo plan plurianual de inversiones y anexo de metas. De 300 páginas pasa a poco más de 700.

El capítulo 1 “Estado comunitario: desarrollo para todos” presenta la concepción de Estado que al decir del texto permea toda la agenda que presenta el Plan, y que respaldó ideológicamente el accionar del primer mandato de Uribe, refrendado con la reelección.

---

<sup>19</sup> Para revisar con detalle la agenda de entrada y la agenda emergente de Uribe II, remitirse a los anexos de la parte II (anexos al capítulo 7).

El tema de la seguridad democrática aparece nuevamente como eje central del segundo gobierno de Uribe, en esta ocasión en el primer capítulo sustancial en materia de políticas, el 2, titulado “Política de defensa y seguridad democrática”, el cual tiene dos líneas principales: 1- Hacia la consolidación de la política de seguridad democrática, y 2- Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación. Este último tema (desplazamiento), si bien apareció en su primer mandato, entra con mayor fuerza para el segundo.

Los temas de política social están en el capítulo 3 “Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad”, y en el 7 “Dimensiones especiales del desarrollo”, que aborda varios temas de políticas poblacionales. En el primero aparecen temas como: 1- Pobreza y población vulnerable, 2- Mercado y relaciones laborales, 3- Inserción de las familias en el sistema de protección social, 4- Banca de oportunidades, 5- Ciudades amables, 6- Infraestructura para el desarrollo, y 7- Equidad en el campo. Mientras que en el segundo (cap. 7) se tratan los siguientes: 1- Equidad de género, 2- Juventud, 3- Grupos étnicos y relaciones interculturales, 4- Dimensión regional, 5- Ciencia, tecnología e innovación, 6- Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo, 7- Demografía y desarrollo, 8- El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico, y 9- Política exterior y migratoria.

El tema económico se desarrolla en el capítulo 4 “Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad”, que se desagrega en tres apartados: 1- Consideraciones macroeconómicas, 2- Agenda interna: estrategia de desarrollo productivo (desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico; ahorro, inversión y financiamiento; capital físico; capital humano; instituciones para el desarrollo productivo; programas sectoriales de alto impacto o apuestas productivas; la agenda interna regional), 3- Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario.

Los dos temas siguientes son, el tema ambiental, tratado en el anterior Plan dentro de la estrategia económica, y que ahora tiene un aparte propio, el capítulo 5 “Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible”, que tiene como ejes la gestión ambiental y la gestión del riesgo. Y el tema de la gestión estatal, que siguiendo el plan anterior tiene un capítulo aparte, pero ya no enfatizando transparencia y eficiencia, si no la consolidación del Estado comunitario (cap. 1), como queda evidenciado en el título “Un mejor estado al servicio de los ciudadanos” (Cap. 6).

Finalmente, el último capítulo, para incluir aquellos temas que deben mencionarse siempre. Bajo el título de “dimensiones especiales del desarrollo” se habla de equidad de género, juventud, grupos étnicos, ciencia, tecnología e innovación, cultura, deporte, economía solidaria, política exterior, entre otros.

### **7.2.2 La agenda emergente de Uribe II**

Muy del estilo del presidente, que gusta de anécdotas o temas vigentes en la agenda pública que muevan emocionalmente, el primer discurso de su segundo mandato, pasado un año de gobierno, comienza con la referencia al, en su momento, reciente asesinato por parte de las Farc de los 11 diputados de la Asamblea del Valle<sup>20</sup>. Esto le permite reafirmar algunos puntos clave de su política de seguridad y su apoyo irrestricto a las Fuerzas Militares.

No obstante, es interesante que el primer título del mismo está estableciendo de entrada cuales son los grandes objetivos del gobierno, que se verán reflejados en los discursos posteriores hasta el final de su segundo mandato. Afirma que se trata de tres objetivos interrelacionados que se alimentan entre sí: la Seguridad Democrática, la confianza inversionista y la política social. Como se puede ver deja de hablar de las siete herramientas de la equidad para hablar directamente de política social.

Los siguientes subtítulos son, confianza inversionista y política social, ligados a la parte general del discurso, donde de alguna forma intenta reafirmar su modelo de Estado y Sociedad y dar continuidad a sus principios orientadores, mientras los siguientes, remiten a temas un poco más coyunturales, es el caso del título sobre los acuerdos comerciales, con referencia particular a los obstáculos con Estados Unidos, y a los títulos sobre el Plan Colombia, y la disputa limítrofe con Nicaragua.

En la presentación de la confianza inversionista y la política social, todo es justificatorio, y con ejemplos de avances, con énfasis en las buenas intenciones y las expectativas que se tienen en materia de resultados, pero no hay ninguna propuesta nueva de legislación. En

---

<sup>20</sup> Hechos conocidos por la opinión pública el 18 de junio de 2007. Después de un largo secuestro ocurrido en 2002, cinco años después 11 de los 12 diputados secuestrados fueron asesinados. Para más información consultar: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/diputados-del-valle/>

---

relación con los acuerdos comerciales, el tema preocupante para el gobierno es que el TLC con Estados Unidos está teniendo problemas para ser aprobado en el Congreso del país del norte, por las dudas en los avances en derechos humanos y las acusaciones de paramilitarismo sobre el gobierno colombiano. En este ámbito, el presidente hace un llamado a contar con el apoyo del Congreso para aprobar una enmienda que se le hizo al TLC, y al final del mismo hilo recuerda que como un esfuerzo contra la impunidad se acaba de aprobar “la ley 1141 de 2007, dirigida a reforzar la sanción de los delitos que afectan la vida diaria de las personas” (Uribe, 2007).

Dos temas finales, el primero tiene que ver con la pretensión de Colombia de definir una nueva etapa del Plan Colombia con Estados Unidos en materia de cultivos ilícitos, y el segundo que se remite a dar parte de tranquilidad sobre la respuesta de Colombia a las pretensiones de Nicaragua en La Haya.

El segundo discurso se centra en la confianza inversionista, los riesgos de la economía, la política social y algunos temas más, de tipo coyuntural, como desastres naturales, impuestos, reforma constitucional, la paz, las víctimas y los juegos olímpicos. El punto de entrada es nuevamente la confianza inversionista, en donde entre otras cosas se refiere a las relaciones entre empleadores y empleados, para agradecer al Congreso por la aprobación durante la anterior legislatura de “leyes que regulan las cooperativas de trabajo asociado, transfieren a la justicia la competencia para declarar ilegalidades de huelgas y radican en el consenso de empleadores y trabajadores la convocatoria del arbitramento como sustituto de la huelga legal” (Uribe, 2008).

Uno de los principales riesgos de la economía es la revaluación, sobre la cual el gobierno y el Banco de la República vienen tomando medidas coordinadas, además que se presentarán al Congreso propuestas de “normas legales para ahorrar en moneda extranjera los recursos que lleguen a obtenerse por producciones incrementales de hidrocarburos que surjan de la nueva dinámica exploratoria” (Uribe, 2008). Otro riesgo económico tiene que ver con la dinámica de los combustibles, tanto por la posible bajada de precios, no muy factible en ese momento, como por las proyecciones que vaticinan el fin del petróleo en 40 años. Sin embargo, el panorama que plantea el discurso es positivo en el sector petrolero y en el potencial desarrollo de combustibles alternativos, particularmente biocombustibles, que son los que ha impulsado Uribe desde su primer mandato.

También hay riesgos con los alimentos, especialmente por la escasez y carestía en el mercado global. El presidente resalta que está jugado por la producción nacional, y que leyes como la de Agro: Ingreso Seguro, van en ese sentido, así como la orientación hacia la explotación agroindustrial en Los Llanos y en Carimagua. Otro riesgo deriva de la subida de las tasas de interés, según el Banco de la República para evitar riesgos de inflación, en particular al gobierno le preocupa “que las tasas de interés desmotiven consumos y encarezcan producción, finalmente esta sea reducida y se incremente la inflación”. Los dos riesgos anteriores se relacionan con los peligros en la gestión del endeudamiento y el gasto público, aspecto en el que el presidente resalta su reforma administrativa y sus medidas de austeridad como una estrategia que ha generado importantes ahorros en las arcas estatales. Una última dificultad, que implica a su vez un atraso en la competitividad del país, es la falta de modos de transporte, en relación con lo cual el gobierno viene explorando mayores fuentes de financiación para no perder el ritmo de lo que se viene haciendo.

El siguiente tema grande es el de la política social, estrechamente ligado para el gobierno a los éxitos económicos y a la superación de los riesgos anteriormente planteados. La presentación se enfoca en lo que se está haciendo en educación, salud, nutrición de niños y ancianos, Familias en Acción, Banca de Oportunidades, Familias Guardabosques, atención a víctimas y desplazados.

La confianza inversionista, la seguridad y el desarrollo social están en el discurso de Uribe estrechamente unidas, no obstante, aparece siempre la primera, y ante el panorama de limitaciones presupuestales, el argumento de los cambios impositivos y las reformas laborales, es que a más confianza más inversión, y así también se argumenta la propuesta de una nueva ley tributaria orientadas a ordenar los fiscos departamentales, que se presenta como un ajuste en el mantenimiento de la estabilidad tributaria que requiere el país. El mantra del gobierno es que sin estabilidad tributaria no hay confianza.

Otro tema en el que el gobierno se manifiesta interesado en presentar proyectos legislativos es la reforma constitucional, con elementos de reforma política y de reforma a la justicia. En el primer tema sostiene que:

Una política más pura da más confianza. Compartimos la tesis de acompañar la lucha contra la impunidad individual con la sanción a los partidos. Que las colectividades

sean plenamente diligentes para evitar la penetración de la delincuencia. Que la financiación de la política sea transparente y austera, la contabilidad simple y fácil de verificar.”

Y en el segundo, el gobierno insistirá en penalizar la dosis personal y en “evitar la politización de la justicia y la judicialización de la política” (Uribe, 2008). Hay que recordar que el tema de la dosis personal viene desde el fallido referendo de 2003.

El tercer discurso se centra como los dos anteriores en los tres objetivos mencionados en el primer discurso de este mandato. No obstante, se empieza desarrollando el tema de la seguridad, acompañado de dos temas olvidados en los discursos previos, la reinserción y el desplazamiento. Seguidamente se retoman los avances en confianza inversionista, sobre lo que el gobierno reconoce los aportes de las leyes aprobadas por el Congreso, sin embargo, considera que “La nueva legislatura trae afanes en reformas a la justicia, para su descongestión, los recursos del arancel judicial y el tratamiento de las pequeñas causas con el propósito de superar la impunidad. Millones de colombianos esperan con ilusión la penalización de la dosis personal de droga que ha sido una puerta que vincula niños al crimen organizado” (Uribe, 2009). En esta misma línea el gobierno avisa al legislativo que le enviará una propuesta de ajuste tributario “como decisión de responsabilidad fiscal frente a la crisis, sin afectar la esencia de los estímulos a la inversión aprobados por el Congreso en los últimos años.”

En cuanto a la política social el discurso se centra en educación (SENA, ICETEX y cobertura), en salud, y en la estrategia con la pobreza extrema llamada Red Juntos. Un tema emergente con origen en el contexto exterior fue la recesión económica internacional, para la que según argumenta el gobierno, las medidas tomadas antes fueron de gran ayuda para diseñar una política anti-cíclica, haciendo especial énfasis en 4 elementos de esta: infraestructura, red de protección social, confianza inversionista y financiación del Estado y los empleadores. Otros temas del discurso son, los planes departamentales de agua, otros elementos de la política social, la vivienda, un acuerdo bilateral con Estados Unidos que tuvo bastante eco porque supuestamente permitía ubicar bases militares del país del norte en Colombia, y un subtítulo dedicado al estado de opinión como fase superior del Estado social de derecho.

En materia de relaciones con el Congreso, el presidente agradece el trabajo de las mesas directivas y de todos los congresistas, por la agenda aprobada en el último año que cuenta con:

disposiciones tan importantes como la Reforma Política para la severa sanción de la penetración del crimen en la política; el aumento de las penas para asesinos de personas que requieren especial protección como los sindicalistas; las disposiciones que regulan la inteligencia del Estado; convenios internacionales de comercio y de eliminación de la doble tributación; normas de competencias y de adaptación contable a las reglas internacionales para la confianza inversionista; los beneficios de retiro para los trabajadores vulnerables que incluye el estatuto financiero.

Son 24 nuevas normas de la mayor conveniencia para el País y 40 que continúan su proceso legislativo.

Finalmente, y a pocos días de la posesión de Juan Manuel Santos, Uribe hace su último discurso de instalación del Congreso, después de ocho años de gobierno ininterrumpido. Como era de esperarse, en este discurso intenta sintetizar los avances no solo del segundo mandato, si no de los ocho años completos, y lo hace en seis grandes temas que abarcan las prioridades de Uribe en todo su gobierno: seguridad democrática, el tema bandera de ambos planes de desarrollo, la justicia, la inversión, el empleo, la cohesión social y el Estado comunitario.

### **7.3 El tamaño de la ALP de Uribe II**

La ALP de Uribe II fue de 171 PL, y salió de restar 85 PL de tratados a 256 PL presentados al Congreso. Si bien presentó más PL de tratados respecto a su gobierno anterior, estos no impidieron que tuviera una agenda grande. Después de la agenda de Samper esta es la segunda más grande, con una diferencia de 33 PL entre ambas. Su promedio fue de 42,75 PL anuales.

Para los fines de la tipología de agendas que propone esta investigación tenemos que el tamaño de la agenda de Uribe II (171 PL) se ubica por encima del promedio de sumar y dividir las seis agendas analizadas. Es decir que se trata de una agenda de tamaño grande.

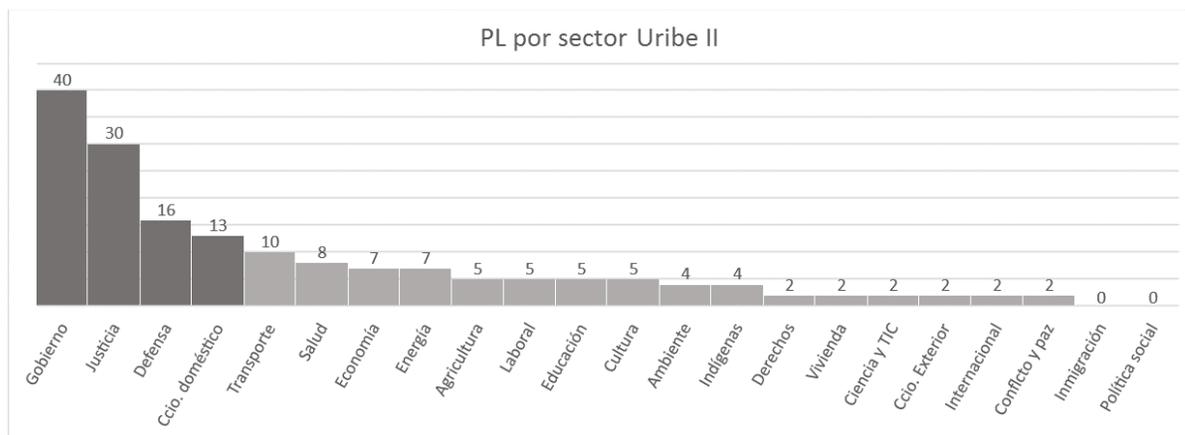
De otro lado, si analizamos la dinámica presidencial por año para Uribe II, encontramos que su primer año no fue muy productivo, en contravía de la expectativa que genera la continuación de un mismo gobierno. El segundo año presenta un salto considerable, y en los dos últimos desciende. Lo del primer año menos activo, y el segundo mucho más puede

tener que ver también con la dinámica de aprobación y puesta en marcha del Plan de Desarrollo y con las dinámicas de relacionamiento con el Congreso.

### 7.3.1 La agenda de Uribe II por sectores

Del lado de la clasificación por tipos de proyectos, el análisis sectorial nos muestra algunos cambios entre Uribe I y Uribe II (Figura 6). En el rango entre 0 y 2 PL tenemos 8 sectores: política social (0), inmigración (0), conflicto y paz (2), asuntos internacionales (2), comercio exterior (2), ciencia y TIC (2), vivienda (2), y derechos (2). En el segundo rango, entre 3 y 10 PL tenemos diez sectores: indígenas y tierras públicas (4), ambiente (4), cultura (5), educación (5), empleo (5), agro (5), energía (7), economía (7), salud (8) y transporte (10). En el tercer rango de más de 11 PL hay cuatro sectores: banca y comercio doméstico (13), defensa (16), justicia (30) y operaciones de gobierno (40). Los ocho sectores del rango uno suman 12 PL, que representan el 7,02% de 171. Los diez sectores del rango dos suman 60 PL, el 35,09% de 171. Finalmente, el tercer rango agrupa 99 PL, que representan el 57,89% de 171. Cuatro sectores concentran casi el 60% del total de PL presentados por Uribe II al Congreso 2006-2010.

Figura 6 Proyectos de Ley por sectores Uribe II



Elaboración propia

### 7.4 Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Uribe II

En términos de importancia los 171 PL de la ALP de Uribe II se distribuyen como se muestra en la Tabla 22. A nivel de porcentajes se diferencia considerablemente de los

demás gobiernos. A continuación, revisamos con detalles los números y porcentajes de cada uno de los niveles de importancia.

Tabla 22 Clasificación de Importancia de la ALP de Uribe II

	<b>Importancia</b>	<b>#PL</b>	<b>% de 204</b>
Uribe II	Alta	65	38,01%
	Media	79	46,20%
	Baja	27	15,79%
		<b>171</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

En la agenda de Uribe II resaltan de entrada dos números clave, el número de PL de importancia alta, y el número de PL de importancia media. Uribe II tiene el número más bajo de PL de los seis gobiernos en el nivel de importancia alta, solo 65 proyectos, que representan apenas el 38,01% del total de su ALP, indicando que es la agenda menos ambiciosa de todas. Este nivel contrasta con el alto número de PL en importancia media, que es de 79 proyectos, que representan el 46,20% del total de su ALP, el porcentaje más alto de los 6 analizados seguido apenas por Uribe I, que como vimos tuvo el 34,87%. Esto significa que la agenda de Uribe II estuvo concentrada en asuntos de importancia mediana. En importancia baja Uribe II tiene 27 PL que representan el 15,79% de toda su agenda, no muy distante de los 3 periodos ya revisados.

La importancia alta en Uribe II representa el 38,01 de su agenda, lo que según nuestro criterio de tomar el 50% como punto para diferenciar si la agenda es ambiciosa o si es conservadora nos permite ubicar su agenda entre las conservadoras, de hecho, es la más conservadora de las seis analizadas. Uribe II concentró el mayor número de PL y por tanto el mayor porcentaje de su agenda en PL de importancia media, un total de 79, dentro de los que logró aprobar 23 que equivalen al 29,11% de 79.

### 7.4.1 La importancia por niveles y por sectores

- Importancia media y baja

Los 79 PL de importancia media de Uribe II están repartidos en 19 sectores, así: justicia (13), operaciones gubernamentales (13), transporte y defensa (8 cada uno), banca y comercio doméstico (5), agricultura (4), y economía, laboral, ambiente, energía, indígenas y tierras públicas, y cultura (con 3 cada uno). Los restantes sectores tienen uno o dos PL así: derechos (1), salud (2), educación (2), vivienda (1), comercio exterior (2), asuntos internacionales (1) y conflicto y paz (1).

Tabla 23 Importancia media diferenciando PL de tratados de otros

Código	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	23	50	Total
Sector	Economía	Derechos	Salud	Agricultura	Laboral	Educación	Ambiente	Energía	Inmigración	Transporte	Justicia	Política social	Vivienda	Banca y Ccio. Doméstico	Defensa	Ciencia y TIC	Ccio. Exterior	Asuntos internacionales	Operaciones gubernamentales	Indígenas y tierras públicas	Cultura	Conflicto y paz	
4 Uribe II	7	2	8	5	5	5	4	7	0	10	30		2	13	16	2	2	2	40	4	5	2	171
Alta	4	1	6		1	3		1			12		1	4	7	2			20	1	2		65
Media	3	1	2	4	3	2	3	3		8	13		1	5	8		2	1	13	3	3	1	79
Baja				1	1		1	3		2	5			4	1			1	7			1	27

Elaboración propia

En cuanto a importancia baja, los 27 PL de Uribe II se reparten en 11 sectores como se ve en la Tabla 23, así: operaciones gubernamentales (7), justicia (5), banca y comercio doméstico (4), energía (3), transporte (2), y los restantes con uno PL cada uno.

- Importancia alta

Como se ve en la Tabla 23, Uribe II tiene 65 PL en importancia alta, los cuales se distribuyen en los tres grupos de nuestra clasificación, así: en el primero (sin PL) tiene ocho sectores, en el segundo (de 1 a 6 PL) tiene once, y en el tercero (de 7 o más PL) tiene tres. En el primer grupo están agricultura, ambiente, inmigración, transporte, bienestar social, comercio exterior, asuntos internacionales, y conflicto y paz sin PL. Al igual que Pastrana supera los 4 sectores sin PL, 8 de 22 (36,36%) lo que es bastante llamativo, teniendo en cuenta los niveles de aprobación de Uribe. Llama la atención agricultura, ambiente, y transporte entre otros. Justamente este último fue un sector que sí priorizó bastante a

través de CONPES, que es un instrumento no mediado por el Congreso, de corte unilateral. Varios de estos sectores se desplazaron a PL de importancia media, con la excepción de inmigración (esperable), y bienestar social que tampoco tiene PL en ese grupo.

En el segundo grupo (entre 1 y 6 PL) Uribe II tiene once sectores, el menor número de los seis gobiernos. A continuación, los desagregamos por número de PL de mayor a menor. Salud es el más numeroso con seis PL, de los cuales cuatro están dedicados al tema de la dosis mínima, y uno a recursos de la salud. A salud, le sigue economía con cuatro, es el único gobierno de los seis analizados en que economía no está en el grupo de siete PL en adelante. Estos cuatro PL estaban repartidos, tres en temas de presupuesto y uno sobre tributos territoriales. Con el mismo número también sobresale banca y comercio doméstico, que tiene dos PL sobre arbitraje nacional e internacional, uno sobre protección de la competencia y otro más con normas en materia financiera, de seguros, y del mercado de valores. Con tres PL sigue educación, dos de ellos sobre financiamiento de la educación superior y uno sobre el Sistema de Evaluación de Resultados de la Calidad de la Educación. Ciencia y tecnología, y cultura tienen de a dos PL cada uno, en el primero uno es sobre televisión, y el otro sobre principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC, que además crea la Agencia Nacional de Espectro; del lado de cultura, sus dos PL son sobre espectáculos y artes escénicas.

Finalmente, en este grupo hay cinco sectores más, cada uno con un PL. Derechos civiles, con uno sobre protección de datos personales (habeas data), laboral, con uno sobre el sistema general de riesgos profesionales, energía, con uno sobre la reforma al código de minas, vivienda, con uno sobre techo digno y ciudades justas para todos, y finalmente indígenas y tierras públicas, con uno sobre minorías étnicas. Para consultar el detalle de cada PL por sector ver el anexo 2 del capítulo 6.

Uribe II, además de tener ocho sectores sin ningún PL, tiene solo tres en el grupo de más de siete PL, dos de ellos comunes a todos los seis gobiernos, gobierno y justicia, y uno exclusivo de Uribe II, defensa, quedando demostrada en gran medida la correlación entre atención a un tema y su concreción en PL. En total estos tres sectores representan el 60% del grupo de importancia alta, superior a su gobierno previo donde tenía 4 sectores.

En operaciones de gobierno Uribe II tiene 20 PL, entre los cuales se destacan tres sobre partidos políticos, tres sobre reforma política, incluyendo la moción de censura, y tres sobre

la reelección de alcaldes y gobernadores, tema que venía de su anterior gobierno. Dos más sobre el régimen de los servicios postales, y dos sobre temas electorales y del Consejo Nacional Electoral. Entre los que tienen un solo PL, destacamos uno sobre transferencias, uno para modernizar los departamentos, otro sobre racionalización de trámites, uno sobre sostenibilidad fiscal, y otro sobre la reforma a las funciones judicial y electoral del Congreso. Si comparamos estos dos sectores entre los dos gobiernos de Uribe se encuentran algunos temas recurrentes.

El segundo sector en el grupo de más de siete PL es justicia. Aquí Uribe II presentó doce PL repartidos del siguiente modo, cuatro sobre legislación de las pequeñas causas (delitos menores), tres PL de reforma a la justicia, y cinco más, repartidos en cinco temas diferentes, uno sobre el tema carcelario, otro sobre el código nacional de policía, otro sobre la vigilancia y la seguridad privada, uno más sobre descongestión judicial, y uno último para modificar el código de lo contencioso administrativo.

Finalmente, el tema de defensa, la prioridad de los dos gobiernos de Uribe, con siete PL distribuidos así: dos sobre inteligencia y contrainteligencia, uno sobre las jurisdicciones especiales (justicia penal militar), dos más sobre el DAS, uno sobre las faltas gravísimas de sus funcionarios, y otro proponiendo su supresión, otro más sobre las jurisdicciones especiales, y por último uno sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa.

## **7.5 Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Uribe II**

### **7.5.1 Éxito presidencial**

Uribe II tuvo una tasa de éxito general de 33,92% (58 de 171), la más baja de los seis gobiernos. Mientras en la tasa de éxito en importancia alta logró que le aprobaran 19 de 65, que representan el 29,23%. Esos mismos 19 PL son el 32,75% de 58, que fue el total de PL que logró aprobar del total de su agenda. Estos dos últimos porcentajes son los más bajos de los seis gobiernos, Como vimos Uribe II tuvo la mayor parte de sus PL en importancia media, sin embargo, como se ve en la Tabla 24 sus porcentajes en ese nivel de importancia tampoco fueron tan representativos.

Tabla 24 Tasas de éxito general y éxito en importancia alta

Presidente	Tamaño ALP	Importancia			PL-PAL aprobados	Importancia	% de importancia	% respecto a 58
		Alta	Media	Baja				
Uribe II	171	Alta	65	38,01% de 171	58 (tasa de éxito de 33,92%)	19	29,23% de 65	32,75% de 58
		Media	79	46,2% de 171		23	29,11% de 79	39,66% de 58
		Baja	27	15,79% de 171		16	59,26% de 27	27,59 % de 58
			<b>171</b>	<b>100%</b>		<b>58</b>		<b>100%</b>

Elaboración propia

El segundo gobierno de Uribe mantuvo las características que mencionamos del primero relacionadas con gobernabilidad, mayorías en el Congreso y popularidad. En términos de la continuidad de la agenda mantuvo como eje el tema de la seguridad y las columnas de su anterior gobierno. Respecto al tamaño de la agenda, como vimos hubo un aumento en el número de PL presentados, que pasó de 152 a 171, sin embargo, este número mayor no se vio reflejado en la tasa general de éxito presidencial que apenas alcanzó el 33,92%. Bastante distante del gobierno anterior en poco más de 20 puntos porcentuales. Uribe II tiene la tasa de éxito más baja de todas, lejos de la segunda, Samper, que como vimos alcanzó el 41,18%. El gobierno Uribe II apenas consiguió que de 171 le aprobaran 58 PL.

La Tabla 24 nos muestra cómo se repartieron los 58 PL aprobados por niveles de importancia. 58 es la agenda de PL aprobados más pequeña de las seis ALP analizadas, dejando poco espacio para los asuntos de importancia alta. Solo 19 PL de 65 se convirtieron en ley durante Uribe II, los cuales representan el 29,23% de 65, el porcentaje más pequeño de todos, seguido de lejos por el 42% en Samper. No solo el número de PL aprobados es pequeño, sino que, dentro de estos, a diferencia de los demás gobiernos, los PL de importancia alta no representan un % significativo de la agenda aprobada. El mayor número de PL dentro de los 58 aprobados son los asuntos de importancia media con 23 PL, que representaron el 29,11% de 79 PL de ese nivel de importancia presentados

dentro de la ALP completa. Finalmente, en importancia baja, de 27 presentados se aprobaron 16, para un porcentaje de 59,26%.

Al ser Uribe II el primer presidente que repite gobierno consecutivamente, los datos de la Tabla 24 adquieren más interés, dada la posibilidad de comparar sus dos gobiernos y verlos en la perspectiva de sus predecesores. Uno podría esperar que un segundo mandato de un presidente desgastado políticamente sea peor que el primero, sin embargo, Uribe II, no terminó tan desgastado, si consideramos sus indicadores de popularidad y apoyos políticos. Esta disyuntiva la podremos retomar con los dos gobiernos de Santos, que paradójicamente, aunque tuvo un segundo mandato desgastado, consiguió una tasa de éxito alta siendo el único con esa particularidad.

El último dato de nuestra comparación tiene que ver con el porcentaje que representa cada uno de los tres niveles de importancia dentro de la agenda aprobada. Los tres datos resaltan respecto a los otros cinco gobiernos. Primero, los 19 ítems de importancia alta dentro de la agenda aprobada (58 leyes) representan el 32,75%, el menor % de los 6 gobiernos, solo seguido de Uribe I, con el 45,68%. Segundo, los 23 PL aprobados de importancia media, representan respecto al total de la agenda aprobada (58) el mayor porcentaje, con el 39,66%, seguido también por Uribe I, con el 33,33%. Y tercero los 16 PL de importancia baja que lograron ser aprobados representan, respecto a 58, el 27,59%, también el mayor % dentro de este nivel de importancia respecto a los demás gobiernos, seguido por Pastrana con el 22,54%.

A continuación, revisamos el contenido sectorial de cada uno de los PL aprobados, por nivel de importancia. Para más detalles ver el anexo 3 del capítulo 7. Los 16 PL de importancia baja que se convirtieron en ley se reparten en ocho sectores, así: cuatro para operaciones gubernamentales, tres para justicia y tres para energía, dos para banca y comercio doméstico, y uno para los cuatro sectores restantes, transporte, defensa, ambiente y agricultura. Por su parte los 23 de importancia media se parten en once sectores. Seis en justicia, tres en defensa, y dos para energía, economía, laboral, educación, y operaciones gubernamentales, los restantes cuatro sectores tienen uno cada uno, agricultura, banca y comercio doméstico, ambiente y derechos.

Finalmente, damos cuenta de los PL de importancia alta aprobados, un total de 19, haciendo mención al tema de cada uno de los PL. Un total de cinco se concentran en el

sector de operaciones gubernamentales, uno que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, dos que modifican la Constitución Política, uno los artículos 356 y 357 y otro de reforma política, uno más que define el régimen de los servicios postales, y el último que establece el derecho a la sostenibilidad fiscal. Economía con tres más. Todos para decretar el presupuesto anual. También con tres está justicia que tiene un PL dedicado al tratamiento de las pequeñas causas, otro sobre descongestión judicial, y el último sobre el Código de Procedimiento Administrativo. El sector salud aprobó dos PL, uno sobre la dosis personal, y otro sobre rentas de destinación específica para el sector.

Por último, hay seis sectores con un PL aprobado cada uno. Derechos con uno sobre protección de datos personales. Energía con uno que modifica el Código de Minas. Banca y comercio doméstico, con uno sobre seguros y mercado de valores. Defensa, con uno que regula el trabajo de las agencias de inteligencia. Ciencia y TIC con uno sobre la sociedad de la información, TIC, que crea la Agencia Nacional del Espectro. Y finalmente, indígenas y tierras públicas con uno sobre que desarrolla los artículos 7,8,10 y 70 de la constitución política y los artículos 4, 5, y 28 de la Ley 21 de 1991.

- Comparación de tasas de éxito de Presidencia y Congreso

La Tabla 4 permite comparar los datos de éxito legislativo de Presidencia y Congreso. El Congreso de 2006-2010 presentó 1777 PL, de los cuales logró aprobar como ley, 125, que representan el 8,83%. De esos 125, solo 22 fueron de importancia alta, los cuales representan el 17,60% del total de leyes aprobadas. Al comparar el dato presidencial (32,76%) y el congresional (17,60%) en materia de importancia alta respecto al total de PL aprobados para cada institución vemos que aunque ambos datos son bajos comparados con los de otros gobiernos, hay una distancia considerable, el doble, entre ellos. Mostrando de nuevo que por la agenda presidencial se suelen concretar mayor número de PL de importancia alta con mayor significancia para el cambio de las políticas.

Tabla 25 Comparación de tasas de éxito Congreso y Presidencia

Congreso					
Periodo	PL (Sin 2006)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
2006-10	1777	125	8,83	22	17,60

Presidente					
Periodo	PL (Sin tratados)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
Uribe II	171	58	33,92	19	32,76

Elaboración propia

Los datos de éxito se complementan con los de participación legislativa.

### 7.5.2 tasa de participación legislativa

En la Tabla 26 se suman el total de PL aprobados de la agenda del Congreso y de la presidencial para determinar el tamaño de la agenda legislativa hecha leyes. En el periodo de Uribe II la agenda constó de 183 leyes, 125 con origen en el Congreso y 58 con origen en la Presidencia. Esto significa que en este periodo la tasa de participación legislativa del Congreso fue de 68,31%, y la del gobierno de 31,69%. Como muestra la Tabla 5, el gobierno de Uribe II la tasa de participación legislativa más baja de todas. Igualmente se presenta la mayor distancia entre Congreso y Presidencia. Aun así, teniendo en cuenta la distancia señalada, hay que recordar que la ALP aprobada duplica en PL de importancia alta a la ALC aprobada.

Tabla 26 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso

	Total agenda legislativa ALP + ALC	Participación legislativa congresional	Participación legislativa presidencial
1994-1998	84+84=168	50%	50%
1998-2002	99+71=170	58.24%	41.76%
2002-2006	92+81=173	53.18%	46.82%
2006-2010	125+58=183	68.31%	31.69%
2010-2014	85+75=160	53.13%	46.87%
2014-2018	94+63=157	59.87%	40.13%

Elaboración propia

## 7.6 La diversidad de la agenda de Uribe II

La Tabla 27 muestra los seis cálculos del Índice de Shannon utilizados para analizar la diversidad en el gobierno de Uribe II. El primer cálculo da cuenta de la diversidad de la ALP completa. Los 171 PL presentan una diversidad de 2,53 (columna 1) la tercera más alta, después de Uribe I y Santos I. Tanto en su primer gobierno como en el segundo Uribe II destaca por haber presentado un paquete de PL con mayor diversidad que la de sus contrapartes. El segundo cálculo se aplicó al número de PL que se convirtieron en ley, un total de 58 de 171. Si bien es un número pequeño, 58 dio como resultado una medición de 2,39, la tercera más alta de los seis gobiernos estudiados.

Tabla 27 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Uribe II

Índice de Shannon (Uribe II)											
ALP		ALP aprobados		ALP importancia alta		ALP aprobados importancia alta		ALC		ALC aprobados	
171	2,53	58	2,39	65	2,15	19	2,10	1525	2,59	125	2,59

Elaboración propia

El tercer cálculo lo dedicamos al conjunto de PL de importancia alta, y nos muestra si la parte ambiciosa de la agenda es diversa o no. El cálculo de Shannon para los 65 PL arrojó un I-S de 2,15, el más bajo de todos, es decir el más concentrado en pocos sectores. En este ítem su primer gobierno fue el más diverso, y en el segundo fue el de menor diversidad.

El cuarto cálculo aplica el I-S al número de PL que se convirtieron en ley del número de importancia alta, es decir 19 de 65. La medición arrojó un I-S de 2,10, la segunda más baja después de la de Pastrana, mostrando menor diversidad o más concentración en pocos sectores.

Finalmente, tenemos para la comparación los datos del Congreso. Para una ALC de 1525 PL, la más grande de todas como vimos, el I-S dio como resultado, 2,59, el tercero más bajo. Si comparamos la ALP y la ALC (columnas 1 y 5) y aunque los números base son muy diferentes, tenemos apenas una diferencia de 0,6 puntos. Por su parte el dato de la columna 6, sobre la ALC de aprobados, nos muestra un I-S de 2,59 el tercero más alto para los congresos. Si lo comparamos con el dato de la columna 2, vemos una diferencia

de 0,20 puntos entre gobierno y Congreso, si bien el número base cambia de una a otra, de 58 a 125 PL.

Finalmente, en materia de diversidad Uribe II tiene una agenda diversa, con un Índice de Shannon de 2,53, por encima del promedio 2,49, derivado de sumar las 6 mediciones de diversidad.

## 7.7 Resultados para Uribe II

El discurso de posesión de Uribe II es menos claro y explícito que el de su anterior gobierno no obstante, sobresalen algunos grandes temas: la seguridad y la paz, las metas sociales y su relación con la confianza inversionista y el crecimiento económico, el papel del Estado y en particular la noción de Estado comunitario que viene de su anterior Plan de Desarrollo, y finalmente, las relaciones internacionales. La idea de Estado Comunitario se mantuvo para el nuevo Plan, con la variación del subtítulo que reza: desarrollo para todos.

El Plan de Desarrollo tuvo nueve capítulos, siete sustanciales y dos complementarios, uno para el Plan Plurianual de Inversiones y otro para el Anexo de Metas. Dentro de los restantes siete, dos fueron menos programáticos y más ideológicos puesto que se centraron en el planteamiento y desarrolla de la idea de estado comunitario, el uno y el seis (aunque este tuvo un componente de administración pública). Los restantes cinco contenían la parte propositiva en términos de políticas, defensa y seguridad democrática en el capítulo dos, pobreza y empleo en el tres, economía en el cuatro, política ambiental en el cinco, y finalmente el capítulo siete para las dimensiones especiales del desarrollo (temas poblacionales, ciencia y tecnología, deporte, entre otros). En cierto modo quedaron explícitos los temas destacados en el discurso de posesión, aunque en menor medida el tema de relaciones exteriores que se incluyó como un subtítulo del capítulo siete.

Uribe II tuvo una agenda de tamaño grande, la segunda después de la de Samper, con 171 PL, de los cuales 99, que representan el 57,89%, se concentraron en cuatro sectores: banca y comercio doméstico (13), defensa (16), justicia (30) y operaciones de gobierno (40). El segundo grupo con menos de 10 PL cada sector, agrupó 60 PL, equivalentes al 35,09% en 10 sectores: indígenas y tierras públicas (4), ambiente (4), cultura (5), educación (5), empleo (5), agro (5), energía (7), economía (7), salud (8) y transporte (10). Finalmente, los sectores restantes que tuvieron menos de 2 PL fueron ocho: política social

(0), inmigración (0), conflicto y paz (2), asuntos internacionales (2), comercio exterior (2), ciencia y TIC (2), vivienda (2), y derechos (2). Sumados sus PL representan apenas el 7,02%.

Respecto a la variable de importancia Uribe II tuvo una agenda conservadora. De 171 PL tuvo 65 de importancia alta que representan el 38,01%. En importancia media tuvo 79 PL equivalentes al 46,2% y en importancia baja presentó 27 PL que representan el 15,17%. Como se puede ver sus PL de importancia media sobrepasan la importancia alta, que fue la más baja de los seis gobiernos. Entre los 65 PL de importancia alta 39 se concentran en tres sectores: operaciones gubernamentales (20), justicia (12), y defensa (7), que representan el 60% de 65.

En relación con diversidad la ALP completa de Uribe II fue diversa, con un Índice de Shannon de 2,53, 0.4 puntos por encima del promedio de los seis gobiernos. Uribe tuvo agendas diversas en sus dos gobiernos. En el caso de su segundo gobierno, y teniendo la segunda agenda más grande, al igual que con Samper no se evidencia una relación entre tamaño y diversidad.

En relación con el éxito legislativo de Uribe II, tenemos que, aunque tuvo la segunda agenda más grande su tasa de éxito general muestra que apenas alcanzó a convertir en ley 58, el 33,92%, la más baja de todas. En la tasa de importancia alta le fue igual, de 65 aprobó 19, para el 29,23%. Esos mismos 19 PL significaron el 32,75% del total de PL aprobados, también el dato más bajo entre los gobiernos analizados. En materia de tasa de participación legislativa, Uribe II destaca como la más baja respecto a los otros gobiernos, sus 58 PL representan el 31.69% de la agenda legislativa, mientras el Congreso tuvo el restante 68.31%, el más alto entre los seis congresos.

Con los datos anteriores concluimos clasificando la agenda de Uribe II entre los tipos de agenda, y relacionándola con los niveles de éxito legislativo. Uribe II tuvo una agenda grande, diversa y conservadora, lo que la ubica en el tipo 4 según nuestra tabla de tipos de agendas. En materia de éxito legislativo no le fue bien ni en la tasa general ni en la de importancia alta. Como vimos sus 19 PL aprobados de importancia alta apenas significaron el 32,75% de 65, la agenda total de aprobados.

## **8. La Agenda Legislativa Presidencial de Santos I (2010-2014)**

### **8.1 Introducción**

Juan Manuel Santos Calderón Castillo Nieto, de origen Liberal, trabajó con todos los presidentes anteriores desde Cesar Gaviria (Hernández, 2014), siendo su última función relevante la de Ministro de Defensa del segundo gobierno de Uribe, justamente el Ministerio encargado de su política bandera, la de seguridad. Santos llega a la presidencia sobre los hombros de Uribe, y resaltando sus logros contra los cabecillas de las FARC, su campaña se basó en la promoción de la continuidad del gobierno de Uribe, y en resaltar la figura de su antecesor de quien incluso dijo en su discurso presidencial que era “un hombre genial e irrepetible” (J. M. Santos, 2010). No obstante, Santos se empezó a distanciar de Uribe en algunos temas importantes, especialmente en política internacional, y en materia de paz, ya que tenía conversaciones secretas con las FARC, que se concretaron en el establecimiento de una mesa de negociación con las FARC en La Habana, Cuba. Esto fue interpretado por el uribismo como traición a Uribe, y significó la ruptura total entre los dos líderes políticos, implicando para Santos tener una de las oposiciones más poderosas y populares para un gobierno colombiano en la historia reciente.

La llegada de Santos a la presidencia como su agenda están estrechamente ligadas al gobierno de su predecesor, que como vimos anteriormente contó con una popularidad constante durante ocho años, lo que sin duda lo puso en capacidad de ser decisivo en la elección del nuevo presidente, lo que efectivamente pasó con la elección de Santos. Desde el punto de vista de la conformación de la agenda de Santos I, efectivamente se puede reconocer la influencia de su antecesor, por ejemplo en los ya mencionados “tres huevitos” (Hofstetter, 2018), pero también son reconocibles los elementos del sello propio, en

particular la gran aspiración de Santos, el acuerdo de paz con las FARC<sup>21</sup>, entre otras prioridades diferenciables.

Santos llegó al gobierno gracias a Uribe. Su propuesta de gobierno reconoce y agranda los logros de Uribe, los cuales pretende continuar y avanzar a otro nivel, de ahí por ejemplo su propuesta de prosperidad democrática, y sus halagos a Uribe como vimos. Santos I se conforma a partir del reconocimiento de Uribe y del sello propio, dos caras claramente diferenciables. Pero es claro que hay una ruptura cuando Uribe empieza a no reconocer los elementos del sello propio de Santos, en relaciones internacionales, en víctimas y en paz, particularmente. Para Santos implicó distanciarse discursivamente de su antecesor, aunque no de las políticas que le heredó, y enfatizar más su cosecha propia, justo después de que se hicieron públicos sus avances en los diálogos de paz.

En cuanto a las dos variables que hemos analizado para los demás presidentes, en la primera Santos I es el gobierno de mayor coalición entre los 6 analizados, tuvo un 78,4% del Senado, y un 84,2% de la Cámara de Representantes (Duque, 2018b, p. 69), muy por encima de sus antecesores, incluido Uribe. Sin embargo, y justamente al contrario de Uribe, su aprobación, aunque empezó muy alta, no aguantó en positivo más de tres años. A los dos meses de posesionado marcó su máximo con un 82%, pero desde ahí fue bajando continuamente hasta junio de 2013 cuando la aprobación era del 50% y la desaprobación de 47%. A partir de este momento la desaprobación sobrepasaría la aprobación hasta poco antes del final de su gobierno, justo cuando logró reelegirse, que tuvo un leve repunte la aprobación por encima de la desaprobación, el cual no duró mucho, terminando su primer mandato con saldo rojo en favorabilidad. El proceso de reelección no fue nada fácil, si bien fue justamente la bandera de la paz la que de algún modo acercó sectores antisantistas en todo excepto en la paz, y que al parecer fueron decisivos en dar continuidad a su gobierno. Pero esto no se vio reflejado en la popularidad.

Si la coalición en el Congreso es la variable clave para dar cuenta de los niveles de éxito presidencial en el legislativo, Santos es el caso que debería demostrarlo.

---

<sup>21</sup> Empezando su mandato no se sabía de conversaciones del gobierno con las FARC, las cuales se hicieron públicas dos años después. Sin embargo, es llamativo que el Plan de Desarrollo incluyera un capítulo dedicado a la paz.

## **8.2 La agenda de entrada y la agenda emergente de Samper<sup>22</sup>**

### **8.2.1 La agenda de entrada de Juan Manuel Santos I: Prosperidad para Todos**

El discurso de posesión de Santos empieza hablando de unidad nacional, pero su énfasis está en cinco ámbitos grandes: la prosperidad democrática, Colombia en paz, transparencia y buen gobierno, una justicia con proyección social, y la política internacional (Semana, 2010). El eje de su agenda fue la prosperidad democrática, en la que el discurso resalta seis temas: trabajo, futuro de niños y jóvenes (educación, CyT y ambiente), familias con salud, vivienda y seguridad, campesinos desplazados y tierras, crecimiento económico, infraestructura e inversión, y finalmente, equidad con las regiones y con las minorías.

En el ámbito del crecimiento económico, infraestructura e inversión, fue donde Santos propuso las sonadas “locomotoras” para hacer despegar la economía, estas son: el campo, la infraestructura, la vivienda, la minería y la innovación, que se desarrollarían en programas concretos como veremos al mirar el Plan de Desarrollo.

En términos generales el Plan de Desarrollo 2010-2014 (Presidencia de la República, 2011) recoge los ejes del discurso de posesión, con menor claridad en el tema de “justicia con proyección social”. El primer tema del discurso fue la prosperidad democrática, que termina en el título del Plan como “Prosperidad para todos” siendo a su vez el énfasis de todo el gobierno y de todo el Plan. Dado lo genérico de la expresión “prosperidad para todos”, es más un horizonte lejano al que se supone contribuiría la realización efectiva de todas las propuestas que contiene el Plan.

Aunque el Plan no tiene un capítulo expreso denominado “prosperidad para todos”, sí cuenta con uno, el 7, “Soportes transversales de la prosperidad democrática”, que como indica el título supone los apoyos o bases que sustentan todos los demás, como un conjunto de propuestas orientadas a la prosperidad. Esos soportes transversales son: 1-

---

<sup>22</sup> Para revisar con detalle la agenda de entrada y la agenda emergente de Santos I, remitirse a los anexos de la parte II (anexos al capítulo 8).

Buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción, 2- Relevancia internacional, y 3- Apoyos transversales al desarrollo regional. En cada una de estas tres líneas se presentan algunas sub-líneas de acción, para este caso se restringe a los temas de buen gobierno y lucha contra la corrupción. En materia de buen gobierno se enfatiza la transparencia y rendición de cuentas; la gestión pública efectiva; programas estratégicos para el buen gobierno y la vocación para el servicio público. En materia de lucha contra la corrupción el Plan enfatiza en temas como la política integral contra la corrupción, el fortalecimiento institucional a nivel territorial y a nivel de los órganos de control, los instrumentos de control y punitivos, en medidas dirigidas al sector privado, y en rendición de cuentas y transparencia.

A pesar de que en ese momento no se sabía de los diálogos gobierno – FARC, el tema de la paz tiene su propio capítulo en el Plan, el 5, titulado “consolidación de la paz”, que tiene tres grandes ejes: 1- Seguridad, orden público y seguridad ciudadana, 2- Justicia, y 3- Derechos humanos, DIH y justicia transicional.

El tema económico, (Cap. 3 crecimiento sostenible y competitividad) que no se enfatizó mucho en la posesión, sí que adquiere relevancia en el Plan, tanto por su ubicación dentro de éste como por su contenido (entre otras aquí van las locomotoras): 1- Innovación para la prosperidad (conocimiento e innovación, emprendimiento empresarial, propiedad intelectual, promoción y protección de la competencia en los mercados), 2- Competitividad y crecimiento de la productividad (Desarrollo de competencias (educación) y formalización laboral, Infraestructura para la competitividad), y 3- Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo (Nuevos sectores basados en la innovación, agropecuaria, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética y vivienda y ciudades amables).

### **8.2.2 La agenda emergente de Juan Manuel Santos I**

El primer discurso de instalación del Congreso de Santos empieza refiriéndose a la legislación aprobada en el último año y agradeciendo al Congreso por el trabajo hecho. Asegura que su gobierno quiere construir sobre lo construido, por lo que está cuidando los “tres huevos” de Uribe, mientras se avanza decididamente hacia la prosperidad democrática, buscando tres objetivos centrales, los ejes de su estrategia de gobierno, mantener y acrecentar la seguridad, mejorar el empleo y bajar la pobreza, los que declara

su obsesión. En torno a estos objetivos se estructura el discurso, mostrando los logros del primer año en cada uno.

Primero los avances en materia de seguridad y la reafirmación de la continuidad de la política relacionada, segundo la creación de más empleo, que necesita de una economía dinámica y ello lo muestra el crecimiento económico, ese año superior al esperado. En el marco del objetivo de más empleo Santos presenta lo que llama las cinco locomotoras del crecimiento: sector minero-energético, agro, vivienda, infraestructura e innovación. El tercer objetivo se considera el más importante.

El discurso se centra en resaltar la importancia de varias de las leyes aprobadas en la primera legislatura, durante la “luna de miel”, entre ellas, la ley de primer empleo, ley de ajuste tributario, la regla fiscal, la reforma a la salud, la reforma a las regalías, la ley de ordenamiento territorial, la ley de víctimas, el estatuto anticorrupción, y su efecto sobre los objetivos del gobierno.

Luego Santos pasa a otras medidas que está tomando el gobierno para seguir avanzando, en donde resaltan de Cero a Siempre, el Plan Nacional de Lectura, entre otros. Además, menciona una importante cantidad de iniciativas legislativas a ser presentadas al Congreso, entre ellas Santos llama la atención sobre la Reforma a la Educación Superior que se enmarca en su meta de aumentar la cobertura de 35 a 50%.

La lista es la siguiente, un proyecto para crear el “nuevo sistema de regulación y vigilancia de la televisión, con un objetivo concreto: tener una televisión de calidad, libre, entretenida, cultural, con sana competencia y forjadora de principios y valores” (J. M. Santos, 2011). En materia ambiental, un proyecto para reformar las Corporaciones Autónomas Regionales. En materia de justicia, se trata de un conjunto de proyectos, una reforma a la justicia, “otra reforma constitucional que cursa para permitir que la acción penal sea ejercida por las víctimas”, y otras iniciativas, “como el Código General del Proceso, el Código Penitenciario, la ley de Jueces de Paz, el Estatuto de Arbitraje, el Código Nacional de Tránsito, el Régimen de Infracciones y Sanciones en materia de Transporte, el Código Electoral, y el Estatuto Registral” (J. M. Santos, 2011).

El gobierno también da el visto bueno a proyectos no de su propia iniciativa, por ejemplo, Santos reitera “el apoyo del Gobierno al proyecto que penaliza el racismo y nuestro

compromiso con el proyecto de ley de igualdad de oportunidades para la población afro” (J. M. Santos, 2011).

Concluye su primer discurso afirmando que también hay en la agenda presidencial otros temas a trabajar con el Congreso:

como el Estatuto de la Oposición –que presentaremos si concertamos el proyecto con el partido de oposición–, la Ley de la Mujer, la de Jóvenes, la de Discapacidad, la de Derechos de Autor, la de Bomberos, la de Voluntariado, la de Defensoría Integral para miembros de la Fuerza Pública, la autorización para la venta de un porcentaje de Ecopetrol, el Código de Minas, y las reformas al Régimen Municipal y Departamental.

En el segundo discurso Santos se propone hacer balance de dónde está el país, a dónde va y cómo se seguirá trabajando hacia los objetivos trazados. A diferencia del anterior discurso, en éste no se hacen explícitas las propuestas que presentará el ejecutivo al legislativo, solo se menciona que “En esta legislatura vamos a presentar varias iniciativas que van en esa misma dirección [la del cambio del país]” (J. M. Santos, 2012). También desaparece Uribe del discurso y aparecen algunas indirectas al gobierno anterior.

La atención está centrada en los tres objetivos de su gobierno, resaltados en el primer discurso, primero el empleo, no solo qué se está haciendo directamente, sino el papel de otros ejes de gobierno sobre el empleo, por ejemplo, el aumento de las exportaciones, la locomotora de la infraestructura, la dinamización del campo, entre otros. Segundo, la pobreza, también en la lógica de relacionar diversas intervenciones y su impacto sobre la misma. De nuevo resalta la reforma de las regalías, las medidas en educación, salud, vivienda, servicios públicos, atención a víctimas, del ramillete de acciones que según el gobierno afectan los niveles de pobreza del país.

Antes de hablar del tercer objetivo, seguridad, se desarrollan dos temas más, la idea de un estado fuerte y que avanza, y la política internacional. En relación con el primer tema, el contenido está referido al “buen gobierno” y a las reformas institucionales, reconociendo los avances normativos, pero también el fracaso de la reforma constitucional a la justicia, que significó una crisis para el gobierno. En materia internacional, se resaltan la participación del país en varios escenarios multilaterales, el restablecimiento de las relaciones con los vecinos, fracturadas por el gobierno anterior, y la creación de la Alianza del Pacífico, entre otros logros.

---

Finalmente, Santos utiliza el símil futbolístico del segundo tiempo para ubicar su gestión hasta el momento y proyectar lo que se viene para la segunda mitad del gobierno, invitando al Congreso a seguir trabajando por el país.

En su discurso del tercer año, aparece con fuerza el tema de la paz, y la mesa de negociaciones gobierno-Farc en La Habana, después que se hiciera público que el gobierno había empezado negociaciones con el grupo guerrillero. Empezando el discurso, Santos se pregunta “¿Podemos superar un conflicto que ha sembrado dolor y frenado nuestro desarrollo por medio siglo?” y afirma claramente que en éste tercer discurso no va a hablar de los logros, como en los anteriores, si no de su visión para Colombia y del país que se está construyendo con la paz. Es una invitación a imaginar a Colombia como un país en paz, partiendo de la idea que la paz es mucho más que los acuerdos para terminar el conflicto.

La idea es que ese país en paz requiere un país seguro, un país moderno y un país justo, que son los tres grandes apartes del discurso. En el primer eje, hace recuento de algunos logros, agradece al Congreso la aprobación en la pasada legislatura de la reforma al fuero militar y de su ley estatutaria reglamentaria, refuerza lo que ha hecho, agradece ampliamente a las fuerzas militares y muestra todo lo que hay por delante en seguridad, acompañándolo de algunas acciones a tomar en el futuro cercano por el gobierno.

En el segundo eje, sobre un país moderno, los énfasis están sobre el estado de la economía, la generación de empleo y algunos aspectos de la política social. En particular en materia económica, además de las tasas de crecimiento, la baja inflación, se llama la atención sobre el ritmo más lento en la industria y en el agro. Con la primera, relaciona las medidas en infraestructura y la lucha contra el contrabando, aprovechando para notificar al Congreso que presentará un proyecto de ley de contrabando. En materia agraria también se resaltan avances, aprovechando la coyuntura, que incluye varias amenazas de paros (agrario y minero), avisa que no se dejará presionar, y propone un conjunto de iniciativas a presentar al Congreso para mejorar el sector relacionadas con el modelo agrario, la adjudicación de baldíos y los incentivos al desarrollo rural. Y con miras a mejorar tanto la industria como el agro, el gobierno urge al Congreso a sacar adelante la ley de infraestructura, que no solo dinamiza el sector proveedor, sino que es por estas nuevas vías que los productores sacan sus productos.

Finalmente, el país justo, en el cual el primer mandatario concentra su optimismo presentando logros en varios ámbitos, especialmente de política social. Y retoma para cerrar, las posibilidades de la paz.

El cuarto discurso, ya con Santos reelegido, después de unas elecciones difíciles, con los indicadores económicos a la baja, y con las expectativas del proceso de paz divididas, se enfoca en la paz, en una revisión muy breve de logros sociales, en lo que viene, y en resaltar algunos proyectos claves de la agenda legislativa presidencial. Empieza resaltando el trabajo con el Congreso, con el cual “sacamos adelante más de 300 leyes y reformas constitucionales, proyectos que muchos decían que era imposible sacarlos adelante y que se destacan no solo por su cantidad sino por su calidad” (J. M. Santos, 2014). Paquete legislativo que según el presidente ha contribuido a dinamizar la economía, el empleo, y a generar recursos para inversión social. Y desde ya, Santos le recuerda al nuevo Congreso que le corresponderá el marco jurídico para la paz y legislar para la implementación de la paz, y lo nombra el Congreso de la paz.

Pero, según Santos, la paz tiene que acompañarse de prosperidad social, lo que significa reconocer todos los avances en política social, educación, salud, víctimas, aumento de conexiones a internet, familias en acción, entre muchos otros temas. Y en particular, le pide al Congreso que apruebe el proyecto que se le presentará desde el gobierno, para convertir el programa “De Cero a Siempre” en política de Estado.

Como en el cuarto discurso de Uribe, con Santos reelegido, se concentra más en la agenda legislativa presidencial, avisando al Congreso cuáles serán algunas de sus prioridades para el segundo mandato. En este caso los esfuerzos del presidente se orientarán hacia el campo, la educación, la salud, la seguridad, el ambiente y en la reforma de equilibrio de poderes. Sobre política agraria se consideran tres proyectos, la Ley de Desarrollo Rural de, la Ley de Baldíos y de desarrollo de la Altillanura y un tercer proyecto para formalizar la propiedad rural. En materia educativa se espera avanzar en promoción de la excelencia docente y en la implementación gradual de la jornada única escolar. En seguridad, se espera presentar a consideración del Congreso un nuevo Código de Policía. En materia ambiental, se presentarán propuestas normativas para reformar las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema Nacional Ambiental, y una ley de páramos. Por último, la reforma al equilibrio de poderes, o reforma del Estado, con pretensiones de cambio en varios niveles, eliminar la reelección presidencial, ampliar el periodo presidencial, listas

cerradas, eliminar voto preferente, reformar circunscripción nacional, cambios en la selección y nominación de magistrados, atacar la puerta giratoria, entre otros aspectos. Y el cierre, es una invitación a creer en la paz.

### **8.3 El tamaño de la ALP de Santos I**

El gobierno de Santos I tiene la ALP más pequeña de las seis analizadas, 130 PL, para un promedio de 32,5 anual. Los 130 PL surgen de restar 65 PL de tratados a 195 PL presentados por el gobierno. Como veremos más adelante el hecho de tener una agenda pequeña no significa que no se pueda tener una agenda ambiciosa y que no sea posible lograr importantes tasas de éxito presidencial.

Con miras a incluir la agenda de Santos I en una de las tipologías propuestas por esta tesis, respecto al tamaño de su agenda esta se ubica en el rango de las pequeñas, 130 PL están por debajo del promedio de sumar y dividir por seis todas las agendas completas (155,17 PL).

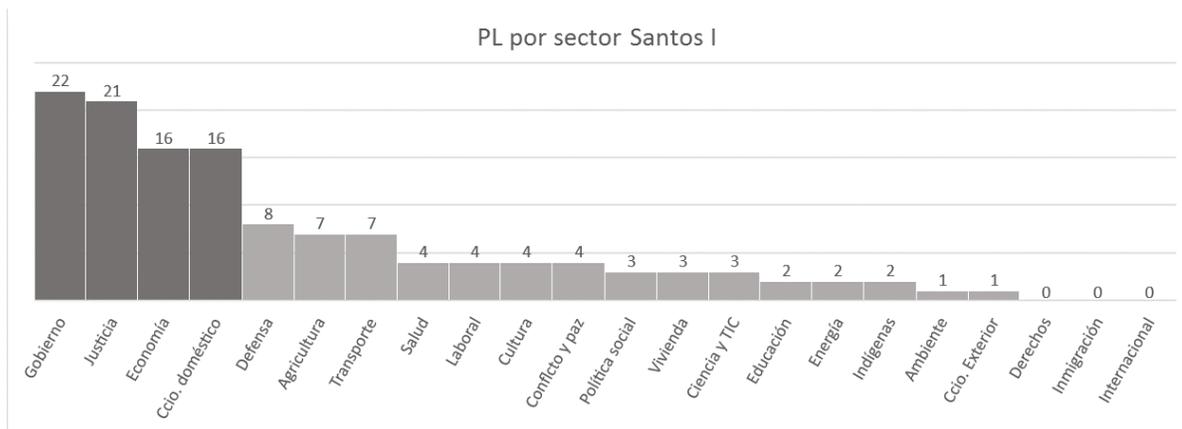
La actividad legislativa de Santos I comienza con una novedad, el primer año es el más activo de los cuatro, no el segundo como en varios otros gobiernos, el segundo y el tercero presentan números iguales, y finalmente el cuarto que es el menos productivo con apenas 21 PL. Aquí hay una diferencia a resaltar con Uribe I, que estuvo en la misma situación de reelección, y que tuvo un último año bastante activo. Para la agenda de Santos I hay que recordar que su proceso de reelección no fue tan expedito como el de Uribe I, tuvo que recurrir sobremano al gasto publicitario y al clientelismo, en un contexto de bastante polarización e incertidumbre respecto a quien sería el nuevo presidente. En esto tuvo mucho que ver la oposición uribista.

#### **8.3.1 La agenda de Santos I por sectores**

Hasta aquí hemos visto los números grandes de la ALP, y su comparación con la ALC. Ahora podemos revisar el contenido temático de la ALP. Como vemos en la Figura 7, encontramos que en el primer rango, de 0 a 2 propuestas hay ocho sectores: asuntos internacionales (0), inmigración (0), derechos (0), comercio exterior (1), ambiente (1), indígenas y tierras públicas (2), energía (2), y educación (2). En el segundo grupo, entre 3 y 10 PL, están diez sectores: ciencia y TIC (3), vivienda (3), política social (3), conflicto y

paz (4), cultura (4), empleo (4). salud (4), transporte (7), agro (7), y defensa (8). Y en el tercer rango, con más de 11 PL, encontramos los restantes 4 sectores: banca y comercio doméstico (16), economía (16), justicia (21) y operaciones de gobierno (22). El primer rango incluye 8 PL, para un 6,15% de 130, el segundo recoge 47 propuestas para un 36,15%, y el tercero 75, para un 57,69%, mostrando que cuatro sectores concentran el mayor número de propuestas.

Figura 7 Proyectos de Ley por sectores Santos I



Elaboración propia

Hasta ahora no hemos comparado la distribución sectorial entre agendas, si las juntáramos podríamos empezar a identificar que en números generales son coincidentes en que los temas que más PL generan son los mismos: operaciones de gobierno, justicia, economía, y uno o dos más que a veces se acercan a estos que están al frente de todas las agendas. Esto lo miraremos en la discusión.

### 8.4 Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Santos I

Los dos gobiernos de Santos se destacan por tener las agendas más pequeñas de las 6 analizadas, según el número de PL presentados al Congreso. Santos I presentó 130 PL, una distancia considerable comparado con los 204 Samper, pero como empieza a sugerirnos este trabajo, una cosa es el tamaño de la agenda, y otra es la clasificación de sus asuntos por niveles de importancia. La correspondencia entre tamaño de la ALP y mayor proporción de asuntos importantes no se da en los 6 gobiernos analizados, particularmente porque los números de Santos I y II la desvirtúan. A continuación, revisamos los números básicos de Santos I según la clasificación de importancia que hemos venido utilizando, como se ve en la Tabla 28.

Tabla 28 Clasificación de importancia de la ALP de Santos I

	<b>Importancia</b>	<b>#PL</b>	<b>% de 130</b>
Santos I	Alta	84	64,61%
	Media	41	31,54%
	Baja	5	3,85%
		<b>130</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

La importancia alta en el caso de Santos I cuenta con 84 PL, que representan el 64,61% del total de su agenda, superando en cerca de diez puntos porcentuales a su antecesor más cercano. Esto significa que Santos I tuvo una agenda más ambiciosa respecto a quienes le precedieron, mirada en términos del % de PL de importancia alta. En lo que sí no se distancia mucho de sus antecesores es en el % de PL de importancia media, 41 que representan el 31,54 % del total de su agenda. Finalmente, en importancia baja Santos I se destaca por ser el gobierno con menor número de PL, cinco en total, que ocupan apenas el 3,85% de su agenda. A continuación, revisamos cada uno de los tres niveles de importancia para conocer el contenido sectorial de cada nivel, y los énfasis de Santos I, con especial detalle en importancia alta.

La importancia alta en Santos I representa el 64,61% del total de su agenda, lo que para nuestra tesis significa que es una agenda ambiciosa.

### 8.4.1 La importancia por niveles y por sectores

- Importancia media y baja

Los 41 PL de importancia media de Santos I están repartidos en 15 de los 22 sectores en que hemos dividido nuestro análisis (ver Tabla 29), los cuales se encuentran distribuidos así: justicia (7), banca y comercio doméstico (6), defensa (5), agricultura (4), operaciones gubernamentales (4), transporte (3), economía, laboral y ciencia y tecnología (con 2 cada uno), y el resto, salud, educación, energía, vivienda, indígenas y tierras públicas, y cultura (con 1 cada uno). Por su parte, los PL de importancia baja en Santos I son apenas cinco

(ver Tabla 29), distribuidos en cuatro sectores, economía (1), justicia (1), banca y comercio doméstico (2), y operaciones gubernamentales (1).

Tabla 29 Importancia media diferenciando PL de tratados de los demás

Código	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	23	50	Total
Sector	Economía	Derechos	Salud	Agricultura	Laboral	Educación	Ambiente	Energía	Inmigración	Transporte	Justicia	Política social	Vivienda	Banca y Ccio. Doméstico	Defensa	Ciencia y TIC	Ccio. Exterior	Asuntos internacionales	Operaciones gubernamentales	Indígenas y tierras públicas	Cultura	Conflicto y paz	
5 Santos I	16		4	7	4	2	1	2		7	21	3	3	16	8	3	1		22	2	4	4	130
Alta	13		3	3	2	1	1	1		4	13	3	2	8	3	1	1		17	1	3	4	84
Media	2		1	4	2	1		1		3	7		1	6	5	2			4	1	1		41
Baja	1										1			2					1				5

Elaboración propia

### Importancia alta

84 PL de 130 conforman la agenda de importancia alta de Santos I. Están distribuidos en 19 sectores, y en tres sectores no presentó ningún PL, derechos, inmigración y asuntos internacionales, sectores en común con varios de sus predecesores. En el grupo de 1 a 6 PL tiene quince sectores, el mayor número de los seis gobiernos. En este grupo destaca el sector transporte con cuatro PL, uno sobre asociaciones público – privadas, otro al Código Nacional de Tránsito Terrestre, uno para crear la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y uno con disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte. Con el mismo número está conflicto y paz cuyos PL son sobre, normas transicionales para la restitución de tierras, medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, sobre disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas, y el último con reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión del acuerdo final para la terminación del conflicto armado.

Con tres PL están salud, agricultura, bienestar social y defensa. En salud los temas priorizados fueron la regulación parcial del derecho a la salud y a la igualdad en salud en los regímenes contributivo y subsidiado, la regulación del derecho fundamental a la salud, y la redefinición del sistema general de seguridad social en salud. En agricultura, hubo un PL sobre disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario,

otro con medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero acuícola, forestal y agroindustria, y un tercero sobre el régimen de baldíos. En bienestar social los temas priorizados fueron la creación del sistema nacional de voluntarios de primera respuesta que otorga estímulos a los voluntarios de la defensa civil, los cuerpos de bomberos de Colombia y la cruz roja colombiana, el estatuto para la Juventud, y un tercero con disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. En el tema de defensa, por su parte, Santos I priorizó inteligencia y contra inteligencia, la reglamentación del fuero militar, investigación y juzgamiento de miembros de la Fuerza Pública, y la reestructuración de la justicia penal militar o policial.

Con dos PL están los sectores, laboral, vivienda y cultura. En materia laboral el gobierno de Santos I presentó dos PL, uno que expide la Ley de formalización y primer empleo, y otro con mecanismos de protección al cesante. En vivienda, los dos PL priorizados fueron sobre el estatuto de registro de instrumentos públicos, y sobre disposiciones tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y acceso a la vivienda. En cuanto a cultura los temas tratados fueron el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia, y el patrimonio cultural sumergido. Finalmente, con un PL están educación, ambiente, energía, ciencia y tecnología, comercio exterior, e indígenas y tierras públicas. El de educación fue sobre organización del Sistema de Educación Superior y regulación de la prestación del servicio público de la educación superior, el de ambiente sobre minería ilegal, el de energía dispone la enajenación de una participación accionaria de la nación en Ecopetrol, el de ciencia estuvo relacionado con competencias en materia televisión, el de comercio exterior se dedicó a regular la agencia comercial de bienes, y finalmente el de tierras públicas sobre el establecimiento y aprovechamiento de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales o industriales. Para el detalle de cada PL invitamos a consultar el anexo 2 del capítulo 8.

Los cuatro sectores del grupo de más de siete PL en importancia alta representan el 60,7% del total de los 84 PL. Igual que Samper, Pastrana, y Uribe I, se mantienen con el mayor número de PL los sectores de gobierno, economía, justicia, y banca y comercio. En economía Santos I presentó trece PL, de los cuales nueve fueron de asuntos de presupuesto, dos sobre impuestos (tributarias), uno sobre sostenibilidad fiscal, y otro sobre la regla fiscal. En justicia también se presentaron trece PL distribuidos en más asuntos,

uno de reforma al código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, y de reglas sobre extinción de dominio en materia de seguridad (seguridad ciudadana), dos sobre el código nacional de convivencia ciudadana, uno relacionado al código general del proceso, otro proponiendo la ley general de bomberos, dos para reformar el código penitenciario y carcelario, uno sobre vigilancia y seguridad privada, tres para reformar la justicia, uno sobre criminalidad y terrorismo, y uno más para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

En relación con banca y comercio doméstico los PL presentados fueron ocho, repartidos así, dos de derecho de autor y los derechos conexos en internet, dos sobre el sistema nacional para la prevención y atención de desastres, uno sobre el estatuto de arbitraje nacional e internacional, uno sobre regulación de la competencia desleal, uno de los entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social, y otro sobre las cámaras de comercio.

Finalmente, el sector más numeroso de los cuatro con más de siete PL, el de gobierno en el cual Santos I presentó diecisiete PL, distribuidos en los siguientes asuntos, tres sobre regalías, dos sobre la organización y el funcionamiento de los departamentos, dos más sobre el código electoral y normas electorales. Entre los restantes, con un PL, se destacan los siguientes asuntos, ordenamiento territorial, reelección de gobernadores y alcaldes, mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, reforma ley de partidos y género, régimen municipal, áreas metropolitanas, participación ciudadana, y el régimen para los distritos.

## **8.5 Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Santos I**

### **8.5.1 Éxito presidencial**

Como vemos en la Tabla 30, de los 130 PL presentados por Santos I logró que le aprobaran 75 para una tasa de éxito general de 57,69%, la tasa más alta de los seis gobiernos, 4 puntos por encima del segundo. En cuanto a tasa de éxito de importancia alta de 84 PL logró que le aprobaran 50, también la tasa más alta de los seis gobiernos, equivalente al 59,52%. Los 50 PL de importancia alta que fueron aprobados coparon el 66,67% de los 75 PL aprobados incluyendo todos los niveles de importancia.

Tabla 30 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados

Presidente	Tamaño ALP	Importancia			PL-PAL aprobados	Importancia	% de importancia	% respecto a 75
Santos I	130	Alta	84	64,61% de 130	75 (tasa de éxito de 57,69%)	50	59,52% de 84	66,67% de 75
		Media	41	31,54% de 130		21	51,22% de 41	28% de 75
		Baja	5	3,85% de 130		4	80% de 5	5,33 % de 75
			<b>130</b>	<b>100%</b>		<b>75</b>		<b>100%</b>

Elaboración propia

La ALP como vimos incluyó 84 PL de importancia alta, de los cuales se convirtieron en ley 50, que representan el 59,52% de 84, el porcentaje más alto de los seis gobiernos analizados. En importancia media de 41 se aprobaron 21, que representan el 51,22% de ese 41. Finalmente, en importancia baja, de cinco se aprobaron cuatro, lo que representa el 80% de éxito en ese nivel de importancia. Numéricamente Santos presentó el menor número de PL de importancia baja, cinco en su primer gobierno y seis en el segundo. Muy por debajo de los gobiernos anteriores que todos presentaron más de 24 PL en este nivel. Esto sigue sugiriendo que la ALP de Santos fue mucho más focalizada y ambiciosa que la

Los datos sugieren que Santos no solo tuvo una agenda más ambiciosa, sino que también logró que un porcentaje mayor de la misma se convirtiera en ley. Siguiendo los 75 PL aprobados separados por los tres niveles de importancia a continuación mostramos los temas de cada uno de los PL aprobados, siguiendo el anexo 3 del capítulo 8.

Los cuatro PL de importancia baja convertidos en ley se distribuyen en tres sectores. Dos en banca y comercio doméstico, uno en economía, y otro en gobierno. Por su parte los 21 PL aprobados de importancia media se reparten en diez sectores, cuatro de gobierno, cuatro de banca y comercio doméstico, tres de defensa, dos de economía, dos de justicia, y dos de agricultura, los restantes cuatro, ciencia y TIC, transporte, salud, y educación con un PL aprobado cada uno.

Finalmente, respecto a los 50 PL de importancia alta aprobados encontramos que se reparten en 14 sectores, con la predominancia de economía con 12 PL, gobierno con 10 PL, y justicia con 5, tres sectores que agrupan 27 PL. Entre los 12 PL de economía hay

ocho de presupuesto, dos de reforma tributaria, uno de regla fiscal, y otro de sostenibilidad fiscal. Los 10 PL de gobierno son de los siguientes temas: ordenamiento territorial, dos de régimen de regalías, corrupción y efectividad del control de la gestión pública, organización y funcionamiento de los partidos, Plan de Desarrollo 2010-2014, régimen municipal, áreas metropolitanas, participación ciudadana, y régimen de distritos. Los 5 PL de justicia por su parte son de: reforma al Código Penal y Código de Procedimiento Penal, Código General del Proceso, Ley General de Bomberos, Código Penitenciario, y contrabando, lavado de activos y evasión fiscal.

Con 3 PL aprobados están conflicto y paz, cultura, transporte y banca y comercio doméstico. En conflicto y paz los temas son: ley de víctimas, justicia transicional, referendo constitucional para la terminación del conflicto. En cultura: fomento a la actividad cinematográfica, formalización del sector de las artes escénicas, patrimonio cultural sumergido. En transporte: asociaciones público-privadas, creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte. Banca y comercio doméstico: estatuto de arbitraje nacional e internacional, gestión del riesgo de desastres, Código de Comercio.

Con 2 PL aprobados están laboral, defensa, política social y vivienda. En laboral: ley de formalización y de primer empleo, y mecanismos de protección al cesante. Defensa: inteligencia y contrainteligencia, y uno de justicia penal militar. Política social: un PL que crea el sistema nacional de voluntarios de la defensa civil, bomberos, Cruz Roja, y otro que dicta disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Finalmente, en vivienda: uno que expide el estatuto de registro de instrumentos públicos, y otro que dicta disposiciones para promover el desarrollo urbano y acceso a la vivienda.

Por último, quedan tres sectores con un PL aprobado cada uno. Salud con un PL que regula el derecho fundamental a la salud, agricultura con un PL que busca financiar la reactivación del sector agropecuario, pesquero, forestal y agroindustrial, y por último un PL en ciencia y TIC sobre competencias en materia de televisión.

- Comparación tasas de éxito de Presidencia y Congreso

Según la Tabla 31 el Congreso del periodo 2010-2014 presentó 1435 PL, de los cuales logró convertir en ley 85, que representan una tasa de éxito del 6%. De esos 85 solo 13 fueron de importancia alta, representando apenas el 15,29%. En este caso particular la comparación del dato congresional y presidencial muestra que el presidente cuadruplica al Congreso en el cuatrienio estudiado. La mayor distancia entre las dos instituciones para los seis periodos estudiados. Fundamentalmente Santos I concentró el cambio más importante dentro de la mayoría de las políticas legisladas en estos cuatro años.

Tabla 31 Comparación de tasas de éxito entre Congreso y Presidencia

Congreso					
Periodo	PL (Sin 2006)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
2010-14	1435	85	6,00	13	15,29
Presidente					
Periodo	PL (Sin tratados)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
Santos I	130	75	57,69	50	66,67

Elaboración propia

### 8.5.2 Tasas de participación legislativa

En la Tabla 32 se suman los PL aprobados de Congreso y Presidencia para cada periodo. 85 por el Congreso y 75 por la Presidencia para un total de 160 PL para los 4 años. Los 85 de Congreso implican una tasa de participación legislativa de 53,13%, y los 75 del gobierno, una tasa de 46,87%. Pero como hemos visto previamente más PL aprobados con origen en el legislativo no significa que haya más proyectos de importancia alta.

Tabla 32 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso

	Total agenda legislativa ALC + ALP	Participación legislativa congresional	Participación legislativa presidencial
1994-1998	84+84=168	50%	50%

1998-2002	99+71=170	58.24%	41.76%
2002-2006	92+81=173	53.18%	46.82%
2006-2010	125+58=183	68.31%	31.69%
2010-2014	85+75=160	53.13%	46.87%
2014-2018	94+63=157	59.87%	40.13%

Elaboración propia

## 8.6 La diversidad de la agenda de Santos I

La Tabla 33 resume los cálculos del I-S relacionados con el gobierno de Santos I. El primer cálculo es para la ALP completa, 130, que muestra un I-S de 2,55, el segundo más alto, indicando mayor diversidad en su atención entre los asuntos sectoriales que la de sus antecesores, con excepción de Uribe I.

El segundo cálculo es para la diversidad del paquete de PL que logró convertirse en ley en el Congreso. Como ya vimos de 130 PL Santos I logró aprobar 75, número que tiene un I-S de 2,38, el cuarto más alto, apenas superado por uno y dos puntos por el tercero y segundo. 2,38 es justo el promedio de los seis gobiernos en este cálculo específico.

El tercer cálculo es para el número de PL aprobados de la ALP, que para el caso de Santos I fue de 84 PL, número que arrojó un cálculo del I-S de 2,50, el segundo más alto, a 0,4 puntos del primero. En esta medición Santos I muestra una diversificación de la atención alta en relación con varios de sus antecesores.

Tabla 33 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Santos I

Índice de Shannon (Santos I)											
ALP		ALP aprobados		ALP importancia alta		ALP aprobados importancia alta		ALC		ALC aprobados	
130	2,55	75	2,38	84	2,50	50	2,32	1215	2,67	85	2,67

Elaboración propia

El cuarto cálculo mide la diversidad de los PL de importancia alta que lograron ser ley. 50 de 84, en donde Santos I tiene el índice más alto, con 2,32, seguido por el segundo con

2,23, y distante del último con 2,05. Este indicador en Santos muestra que su agenda se distribuyó más o menos equitativamente entre los diversos sectores representados y en los cuales sacó leyes de importancia superior. Sin embargo, el dato de la columna 4 se ve mejor en perspectiva comparada con el de la columna 2, y más en Santos I, que es de los gobiernos en los que menos bajó de la columna 2 a la 4, pasando de 2,38 a 2,32, manteniéndose alto respecto a los demás gobiernos.

Para terminar de revisar los datos para Santos I nos referimos a las columnas 5 y 6 que dan cuenta del I-S para la agenda del Congreso. El Congreso del periodo 2010-2014 tuvo una agenda con una diversidad de 2,67, la más alta entre los seis congresos considerados.

En la comparación entre ALP (columna 1) y la ALC (columna 5) se ve como en todos los demás presidentes que la ALC es más diversa que la agenda del gobierno, tal vez por la diferencia de tamaño, aunque la diferencia en I-S no parece considerable. En la comparación de aprobados del ejecutivo (columna 2) y los aprobados del legislativo (columna 6) tenemos una relación de 2,38 a 2,67, una variación interesante para agendas de tamaño cercano que muestra que en este caso los aprobados del Congreso muestran una diversificación superior a los aprobados del gobierno.

Para completar la tercera variable en el caso de Santos I tenemos que en materia de diversidad tiene una agenda diversa, superior al promedio para los seis gobiernos.

## **8.7 Resultados para Santos I**

El discurso de posesión de Santos I tuvo cinco énfasis: la prosperidad democrática, Colombia en paz, transparencia y buen gobierno, una justicia con proyección social, y la política internacional. Y dentro de prosperidad democrática incluyó seis temas más: trabajo, futuro de niños y jóvenes (educación, CyT y ambiente), familias con salud, vivienda y seguridad, campesinos desplazados y tierras, crecimiento económico, infraestructura e inversión, y finalmente, equidad con las regiones y con las minorías. El Plan de Desarrollo tomó para su título la idea de prosperidad democrática, y planteó dentro del subtema de crecimiento económico las locomotoras, que recibieron bastante atención del gobierno y la sociedad. Estas fueron: el campo, la infraestructura, la vivienda, la minería y la innovación.

Su Plan de Desarrollo se estructuró en torno a cinco capítulos, el primero plantea el destino: la prosperidad democrática, el segundo es más un diagnóstico regionalizado del país, con retos y lineamientos, el tercero se denomina crecimiento sostenible y competitividad, e incluye los planteamientos asociados a las locomotoras. El cuarto se dedica a la igualdad de oportunidades conteniendo la mayoría de los temas de política social. Y finalmente, el quinto que avizoraba los planes de Santos en materia de paz, se tituló consolidación de la paz.

Respecto al tamaño de la agenda de Santos I encontramos que cae en el rango de las pequeñas, de hecho, la más pequeña de todas. Solo 130 PL, de los cuales 75, equivalentes al 57,65%, están concentrados en cuatro sectores: banca y comercio doméstico (16), economía (16), justicia (21) y operaciones de gobierno (22). El segundo grupo de 47 PL agrupa 10 sectores: ciencia y TIC (3), vivienda (3), política social (3), conflicto y paz (4), cultura (4), empleo (4), salud (4), transporte (7), agro (7), y defensa (8). Finalmente, el resto de los sectores con menos de 2 PL, representan el 6,15% del total de la agenda, y son: asuntos internacionales (0), inmigración (0), derechos (0), comercio exterior (1), ambiente (1), indígenas y tierras públicas (2), energía (2), y educación (2).

En materia de importancia alta Santos I tuvo una agenda ambiciosa. De 130 PL tuvo 84 de importancia alta que representan el 64,61%. En importancia media tuvo 41 PL (31,54%) y en importancia baja 5 (3,85%). De los 84 PL de importancia alta, 51 (el 60,7%) se concentran en cuatro sectores: economía con 13, justicia con 13, banca y comercio doméstico con 8, y operaciones gubernamentales con 17. Coinciden con los sectores con mayor número de PL por otros presidentes, por ejemplo, Samper.

En cuanto a diversidad la ALP de Santos I fue una agenda diversa, con un Índice de Shannon de 2,55, por encima del promedio de los seis gobiernos.

La agenda de Santos I fue particularmente exitosa, tanto en la tasa general como en la más específica de importancia alta. De 130 logró aprobar 75 PL que representan el 57,69%, el porcentaje más alto entre los gobiernos analizados en la tasa general. En la tasa de importancia alta de 84 PL logró aprobar 50 que equivalen al 59,52%. Esos 50 PL aprobados representan el 66,67% del total de PL aprobados (75), también el valor más alto de los seis gobiernos. En materia de tasa de participación legislativa Santos I tuvo el 46,87%, mientras el Congreso de su periodo tuvo el 53,13%.

Según los datos anteriores podemos clasificar la agenda de Santos I en el tipo de agenda 7, pequeña, diversa y ambiciosa. Respecto al éxito legislativo como vimos Santos I tuvo las tasas más altas tanto en éxito general como en éxito de importancia alta.

## 9. La Agenda Legislativa Presidencial de Santos II (2014-2018)

### 9.1 Introducción

Juan Manuel Santos Calderón disputó la campaña para su segundo mandato con el candidato de Uribe, Oscar Iván Zuluaga, a quien derrotó por estrecho margen. Con una popularidad en caída, y con un proceso de paz con las FARC aún sin consolidar, logró atraer los apoyos de sectores de centro e izquierda a favor de la paz negociada, que, junto con el uso de los recursos del Estado, lo catapultaron a su segundo mandato. El compromiso principal era concretar el proceso de paz con las FARC, y esto quedó reflejado en su Plan de Desarrollo, el cual se tituló: *Todos por un Nuevo País: paz, equidad, educación*. Aunque tiene elementos de continuidad, no son tantos como en el caso de Uribe que casi titula su segundo Plan igual que el primero. Los dos planes de Santos difieren claramente desde el título.

Con la agenda de Santos II podríamos esperar algo similar a la de Uribe II, mucha continuidad, dado que también se dio en el marco de la reelección. Sin embargo, ya vimos que Santos no estuvo cerca de la popularidad de Uribe, y menos tuvo asegurada su reelección. Santos, en el marco del proceso electoral, a pesar de tener buenos indicadores en varios sectores, solo tuvo como gran oferta y a su vez salvavidas, ofrecer la terminación de los diálogos de paz que se venían desarrollando en La Habana, Cuba. Ya se habían avanzado algunos acuerdos parciales, pero aún no se avizoraba con claridad su éxito final. Finalmente, como en parte ya lo mencionamos, una parte de la sociedad, para nada santista, ante la posibilidad de la paz terminó apoyándolo para derrotar a su contrincante cuya elección implicaba terminar el proceso.

El proceso electoral con las dificultades para reelegirse, y el compromiso adquirido una vez gana, puede ayudar a explicar el “vacío” y particularidad de la agenda de Santos II,

ante la magnitud de lo que implicaba concentrarse institucionalmente en la paz. También sobre las diferencias entre el proceso de fijación de la agenda de Uribe II y Santos II, hay que mencionar que específicamente la de Santos dio un viraje en su configuración respecto su primer gobierno, como podremos ver en su agenda de entrada a continuación. En lo que sí hubo variación clara es en las dos variables que venimos analizando.

En materia de coalición, mencionamos para Santos I que tuvo la más grande de los 6 gobiernos analizados, veremos más adelante si esto impactó en sus logros en el Congreso, sin embargo, no pudo sostenerla igual para su segundo mandato, aunque no fue tampoco de las más pequeñas, de hecho, en el Senado tuvo un 69,61%, y en la Cámara de Representantes un 71,08%, aún alta respecto a las de sus antecesores. Aunque se fue desgastando con la pérdida de capital político de Santos, y sus urgencias con el tema de la paz, al final, una vez aprobado el Acuerdo de Paz, no fue tan fácil que le aprobaran las leyes para desarrollar el Acuerdo.

En materia de favorabilidad, la simpatía popular o las encuestas no le sonrieron tampoco en su segundo mandato. Empezó con una desaprobación superior a la aprobación, en una relación de 51 a 42. Se mantuvo en números similares sus primeros seis meses, pero en abril de 2015 dio un salto hacia una desaprobación de 64% y una aprobación de 29%. Recuperó terreno para finales de año, pero aún con desaprobación superior a la aprobación, y luego definitivamente se instalaría en el rango de 60-70 de desaprobación hasta la última medición, al final de su gobierno, cuando muy probablemente por el logro de la paz, terminó con un 40% de aprobación sobre un 37% de desaprobación.

## **9.2 La agenda de entrada y la agenda emergente de Santos II<sup>23</sup>**

### **9.2.1 La agenda de entrada de Juan Manuel Santos II: Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación**

El discurso de posesión del segundo mandato de Santos empieza haciendo un llamado a un nuevo pacto social, a soñar en grande y a que nos unamos en un gran propósito nacional por un nuevo país, para que en 2025 seamos un país en paz total, con equidad y el mejor educado de Latinoamérica. El discurso se estructuró en torno a cinco ejes: paz, equidad, educación, seguridad y relaciones internacionales, con prevalencia de los tres primeros que luego darían pie al título del Plan de Desarrollo.

En torno a la paz da cuenta de lo avanzado en su primer mandato, en particular los acuerdos logrados en las discusiones de La Habana hasta el momento, en materia de desarrollo agrario, participación política y drogas ilícitas, refuerza su compromiso indeclinable con el proceso de paz, y plantea los retos por venir en materia de víctimas y justicia.

En cuanto al eje de la equidad, enfatiza su compromiso con los pobres, a los que dice no haberles fallado, y enfatiza algunos sectores: vivienda, donde promete seguir entregando casas dentro de su programa de las 100 mil viviendas; salud, donde promete un nuevo modelo de salud para el sector rural, además de garantizar la atención de todos los colombianos, con mejor infraestructura y mejor atención; atención al campo, en donde se compromete a asignar al agro la inversión más grande de la historia; desigualdad regional, que incluye programas, como Plan Pacífico, para mejorar la calidad de vida en regiones deprimidas del país. Más descentralización junto con más recursos para los departamentos. Aumentar los municipios conectados a internet. En infraestructura, continuar con las vías 4G, y la licitación para la navegabilidad del Río Magdalena. Finalmente, como la política de empleo que viene desarrollando ha sido exitosa, promete más empleo, concretamente 2.500.000 más.

---

<sup>23</sup> Para revisar con detalle la agenda de entrada y la agenda emergente de Santos II, remitirse a los anexos de la parte II (anexos al capítulo 9).

En educación se compromete a dedicar por primera vez en la historia un presupuesto superior al de seguridad y defensa, ampliar la cobertura universal para los niños de 0 a 5 años con el programa de Cero a Siempre; hacer de los maestros los “héroes” del país con mejor capacitación y mejores salarios; brindar educación gratis para los niños y jóvenes y jornada completa; mejorar el acceso a la educación superior, y finalmente, cuidar el SENA.

Por último, el presidente destaca su interés en mejorar la seguridad ciudadana, fortalecer la fuerza pública, y para terminar resalta la importancia de las relaciones internacionales, mencionando las buenas relaciones que tiene el país en el momento, y a hechos como la formación de la Alianza del Pacífico, o a la eliminación de visas para colombianos por un número considerable de países que antes la solicitaban.

El Plan de Desarrollo 2014-2018 se tituló muy en línea con el discurso de posesión: “Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación”. Los tres temas del subtítulo constituyen en su mismo orden los tres primeros capítulos sectoriales del Plan, con pequeñas variaciones en su nombramiento, así: cap. 2 Colombia en Paz, cap. 3 Colombia equitativa y sin pobreza extrema, cap. 4 Colombia, la más educada, seguido de cap. 5 Competitividad e infraestructura estratégicas, cap. 6 Movilidad social, cap. 7 Transformación del campo, cap. 8 Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, mencionado en el discurso, cap. 9 Buen gobierno, que tiene un objetivo, el 6, para los asuntos de política exterior, cap. 10 Crecimiento verde, y cap. 11 Estrategias regionales (para 6 regiones).

Cada capítulo se desagrega en objetivos, el de paz tiene 3, el primero centrado en construcción de paz, el segundo en integración territorial y cierre de brechas poblacionales y sociales, y el tercero en la reducción de desigualdades entre lo rural y lo urbano. El capítulo de equidad y pobreza, tiene 4 objetivos, el primero define 2024 como el año en el cual se habrá erradicado la pobreza extrema, y se habrá reducido la pobreza moderada, el segundo, está orientado a la reducción de brechas poblacionales en términos de ingresos, el tercero, busca atacar las brechas poblacionales y territoriales en términos de provisión de servicios de salud, educación, públicos, infraestructura y conectividad, y el cuarto, se enfoca en la promoción del desarrollo incluyente entre el país y las regiones. Por su parte, el capítulo sobre educación solo cuenta con un objetivo, centrado en la reducción de brechas en acceso y calidad.

El capítulo sobre competitividad e infraestructura tiene 5 objetivos, el primero busca aumentar la productividad empresarial, el segundo, busca impactar el desarrollo productivo y buscar soluciones a problemas sociales a través de la ciencia, la tecnología y la innovación, el tercero, para la promoción de las TIC, el cuarto, para la infraestructura y servicios de logística, y el quinto, orientado al desarrollo minero-energético. El capítulo siguiente de movilidad social tiene 6 objetivos, el primero se orienta a la inclusión social y productiva de las personas en situación de pobreza extrema, el segundo, a mejorar los servicios de salud para todos los colombianos, el tercero, a la creación de empleo, y el cuarto a reducir las brechas de acceso y calidad a la educación, el quinto, busca articular los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico bajo el concepto de “ciudades amables y sostenibles para la equidad”, y el sexto, que tiene su foco en la atención oportuna para personas que ven afectadas su bienestar.

En el capítulo 7 sobre transformación del campo se incluyeron 5 objetivos. El primero busca ordenar el territorio rural ampliando el acceso a la tierra, y el uso eficiente del suelo, el segundo, se orienta al cierre de brechas urbano – rurales, con más servicios y bienes públicos para las poblaciones rurales, el tercero, quiere atacar la pobreza extrema rural mediante la ampliación productiva, el cuarto, busca impulsar la competitividad rural, y el quinto, retoma el tema de la importancia de la institucionalidad territorial. Por su parte en el capítulo 8 sobre seguridad, justicia y democracia, se fijaron 8 objetivos, el primero sobre seguridad y defensa, el segundo sobre acceso a los servicios de justicia, el tercero sobre la institucionalidad para la promoción y protección de los derechos humanos, el cuarto, dedicado a la articulación estatal en el marco de una política criminal coherente, el quinto enfocado en el problema de las drogas, el sexto, centrado en la garantía de derechos para las víctimas del conflicto armado, el séptimo, enfocado en los mecanismos de transición hacia la paz, y finalmente, el octavo, que se ocupa de la acción estatal contra las minas antipersona.

El capítulo de Buen Gobierno establece 6 objetivos, el primero sobre articulación nación – territorio, el segundo sobre lucha anticorrupción, el tercero dedicado a promover la eficiencia y la eficacia administrativa, el cuarto para optimizar la gestión de información, el quinto que busca hacer mejor uso de la inversión pública, y el sexto sobre política exterior y cooperación internacional. El siguiente capítulo de Crecimiento Verde trae 3 objetivos, uno orientado a avanzar en crecimiento sostenible bajo en carbono, otro con pretensiones

de mejorar la gobernanza ambiental, y el último interesado en la resiliencia ante desastres y cambio climático. Finalmente, el capítulo 11 presenta seis estrategias regionales, una para el Caribe, otra para el Eje Cafetero y Antioquia, una tercera para la región Centro-Oriente y Bogotá, la siguiente para el Pacífico, la quinta para los Llanos, y la sexta para Centro-Sur Amazonía de Colombia.

### **9.2.2 La agenda emergente de Juan Manuel Santos II**

Santos empieza el primer discurso de instalación del Congreso de su segundo mandato refiriéndose a la necesidad de trabajar unidos por una nueva Colombia. En sus palabras: “Colombia unida es imparable”. Hace un recuento de algunos logros del primer año, y otros del cuatrienio anterior. Antes de pasar a los 5 ejes sustanciales de su discurso se compromete en dos tareas, por una parte, la necesidad de sacar adelante una nueva ley estatutaria de administración de justicia, y por la otra, en el fortalecimiento de la industria y el aprovechamiento del acceso a los mercados internacionales, de que disfruta el país en este momento.

Dado que el discurso hace un llamado a la unidad, propone lo que denomina “un horizonte de unión” con cinco dimensiones: una Colombia moderna, una Colombia equitativa, una Colombia educada, una Colombia Segura y una Colombia en paz. En cada ámbito destaca principalmente algunas realizaciones previas o en marcha, y en menos ocasiones algunas propuestas. Para una Colombia moderna Santos resalta el aumento de conectividad en banda ancha y los avances hacia la fibra óptica, el programa de construcción de autopistas 4G, y los avances en política ambiental, particularmente el liderazgo del país en la construcción y difusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y su compromiso en la reducción del 20% de emisiones de carbono para 2030.

En una Colombia equitativa, Santos hace un repaso de los que considera sus principales aportes en materia de política social. Empieza por reconocer que somos un país muy desigual, que no obstante viene reduciendo esa desigualdad. Habla del éxito de su programa de reducción de la pobreza y del éxito de su programa de creación de empleos, el cual va a replicar en su segundo mandato. Sostiene que de seguir así se podrá erradicar la pobreza extrema en 2025. Otros dos temas claves de su agenda social son la política de vivienda y la de salud, con la primera afirma haber entregado 1 millón de viviendas en su primer mandato y promete 800 mil para el segundo, y en la segunda destaca el control

de precios de algunos medicamentos, el aumento de tratamientos, y el saneamiento financiero de los hospitales. La parte final se la dedica al sector rural en donde resalta, la ley de financiamiento rural, la ley que crea las ZIDRES, en ese momento en discusión en el Congreso. Al respecto del campo, manifiesta que el gobierno presentará la ley de reforma rural integral basada en las recomendaciones de la Misión Rural, el Censo Agropecuario y otras fuentes. Finalmente, cierra con la referencia a los impactos de la ley de víctimas en el campo, donde están quienes más han sufrido el conflicto.

En “una Colombia educada” se concentra en 5 logros: haber definido por primera vez un presupuesto superior al de defensa para la educación, involucrarse en el paso hacia la jornada única, empezar a construir 30.000 aulas, el programa Ser Pilo Paga, y motivar a los maestros premiando a los mejores. En el ámbito de “una Colombia segura”, reconoce que hay avances en la disminución de los homicidios y secuestros, pero también que hay retos muy serios, principalmente en materia de seguridad ciudadana, e insta al Congreso a aprobar el Código Nacional de Policía y Convivencia, y se compromete a presentar el proyecto de ley de justicia rápida para delitos menores. Finalmente, en “una Colombia en paz” hace un llamado a los críticos del proceso de paz, y refuerza su llamado a la unidad.

En su segundo discurso, aún sin firmarse el acuerdo de paz, pero ya con los puntos del Acuerdo acordados, Santos agradece de nuevo al “Congreso de la Paz”, por haber ayudado en la aprobación legislativa de las leyes necesarias para su desarrollo, y reconoce que este no es un discurso tradicional. En el intermedio hace un recuento de las leyes claves aprobadas en las pasadas 6 legislaturas, y de las aprobadas en la última, para terminar dedicando las últimas 3 páginas, de 7, de nuevo al tema de la paz, repitiendo la idea de que los colombianos nos acostumbramos a la guerra, y que debemos prepararnos para lo que viene, para vivir en paz. Invita a difundir las bondades de la paz, y a votar sí en el plebiscito de refrendación de los acuerdos.

Los logros que resalta son: víctimas, regalías, ordenamiento territorial, saneamiento y marco fiscal, ley de primer empleo, ley de empleo juvenil, ley de reducción de contribuciones parafiscales, ley de vivienda social, más familias en acción, estatutaria de salud, aumento de presupuesto en educación, programa Ser Pilo Paga, bilingüismo, jornada única, la estrategia De Cero a Siempre, la ley de financiamiento rural, y la ley que crea las Zidres. También resalta los nuevos códigos administrativo, general del proceso, y el penitenciario, el estatuto de arbitraje, la ley de arancel judicial, y la reforma al equilibrio

de poderes, así como el nuevo código de policía. Otras leyes clave fueron: la ley contra la discriminación, la de personas en situación de discapacidad, la de víctimas de violencia sexual, la de feminicidio, y la del uso de la marihuana. También la de servicio doméstico, la de madres comunitarias, la de voluntarios, la de bomberos y la de protección al cesante.

Entre las destacadas del último año están: el acto legislativo para la paz, la ley estatutaria que regula el plebiscito, y la prórroga de la ley de orden público. Advierte a los congresistas que la legislatura que comienza tendrá el reto de aprobar las leyes que permitirán la implementación de los acuerdos. Este Congreso, dice Santos, pasará de ser el de la paz al del posconflicto. Además, le corresponderá aprobar dos asuntos estructurales, el presupuesto y la reforma tributaria, que presentaremos.

Con el Acuerdo de paz aprobado, poco más de 7 meses después Santos dedica su tercer discurso de instalación del Congreso a recordarnos que “¡lo logramos!, que la paz es de todos los colombianos, y que la paz tiene ventajas y beneficios de los que debemos ser conscientes. Agradece al Congreso por lo avanzado hasta ahora en el marco legislativo de la paz, pero también le recuerda que aún queda un año para seguir consolidando el nuevo país. Entre las leyes que presentará al Congreso destacan: la nueva reforma a las regalías, la reforma política y electoral, la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz, y la reforma de desarrollo rural integral.

Seguidamente se centra en los retos que enfrenta el país: seguridad ciudadana, particularmente reducir hurtos, extorsiones, y homicidios; narcotráfico, en concreto hay que disminuir los cultivos de cocaína. Plantea que se ha propuesto erradicar cien mil hectáreas. Más adelante resalta como otro reto clave la lucha contra la corrupción, para lo que promete presentar varias medidas a consideración del Congreso. También plantea que hay muchas cosas que se vienen haciendo bien y que hay que continuar, básicamente sus dos mega-estrategias, creación de empleo, lo que implica mantener las tasas de desempleo en un solo dígito, y mantener los esfuerzos en materia de reducción y erradicación de la pobreza. Luego da cuenta de lo que según él explica sus éxitos en empleo y pobreza, listando con más detalle sus logros más específicos en salud, vivienda, educación, servicios públicos, cultura, deporte, conectividad, entre otros.

En materia económica resalta que, a pesar de las dificultades, caída en precios del petróleo y fenómeno del niño, la economía se viene acelerando, han aumentado las exportaciones,

la inversión extranjera directa, y el turismo. También se pretende que el agro sea motor de crecimiento, ya que se han expandido considerablemente las hectáreas cultivadas. El impacto de las vías 4G también va en ese sentido, las que además se complementarán con una inversión fuerte en vías terciarias.

En materia de política exterior, dice Santos, Colombia es otro país hoy. Ha mejorado sus relaciones con otros países sustancialmente, otros 44 países se han sumado a los que no piden visa a los colombianos, han aumentado los tratados de libre comercio, y el país está ad portas de ingresar a la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Santos también menciona que Venezuela sigue siendo motivo de preocupación. En lógica internacional el presidente también destaca el liderazgo del país en temas ambientales, particularmente la participación de su gobierno en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el Acuerdo de París. Resalta que al terminar su gobierno dejará 26 millones de hectáreas protegidas, al igual que todos los 37 páramos existentes en el país.

Su último discurso, el 20 de julio de 2018, 18 días antes de dejar el cargo, lo dedica, como suele hacerse, a una rendición de cuentas. No sin antes manifestar que “hay que cuidar la paz que está naciendo”, que hay que defenderla. En este sentido resalta algunos avances relacionados con el Acuerdo: tenemos tal vez el Congreso más diverso de la historia (se refiere al Congreso 2018-2022) incluyendo a los del grupo FARC, se estrena el estatuto de la oposición, y se tuvieron unas elecciones pacíficas y transparentes.

Este último discurso va orientado a dar cuenta al nuevo Congreso y al nuevo gobierno del estado en que queda el país, para ello Santos eligió organizar los temas así: derecho a la paz, derecho al trabajo, derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a la vivienda digna, derecho al ambiente sano, derecho a la recreación y al deporte, derecho a la no discriminación, hace mención a su agenda reformista, a los temas de justicia, a los de economía, infraestructura, asuntos internacionales, y termina resumiendo su gestión en cuatro logros grandes: paz con las FARC, empleo, pobreza y educación.

Además de dar cuenta de los logros por cada ámbito, en algunos hace llamados hacia el futuro y muestra algunos retos pendientes, por ejemplo en el tema de la paz, exhorta al Congreso y al nuevo gobierno a continuar con la implementación de los acuerdos, y a seguir el proceso de paz con el Ejército de Liberación Nación (ELN), y resalta como retos, la muerte de líderes sociales, el aumento de otros tipos de delitos que afectan la seguridad

ciudadana, y el crecimiento de los cultivos de coca; en el tema ambiental menciona como un reto el aumento de la deforestación; en materia de justicia se confiesa diciendo que quedó debiendo una verdadera reforma a la justicia, y en materia social hace lo mismo sosteniendo que le faltó sacar adelante la reforma pensional.

Finalmente, en términos de nuevas reformas hace un llamado a aprobar las propuestas en materia de desarrollo rural integral del Acuerdo de paz, el proyecto de ley de tierras, recién presentado, y el ingreso a la OCDE. Cierra manifestando que el país debe seguir luchando contra la corrupción.

### **9.3 El tamaño de la ALP de Santos II**

Santos II tuvo una agenda de 135 PL para un promedio de 33,75 PL anual, someramente superior a su primer gobierno. Es la segunda más baja de los seis gobiernos y sale de restar 48 PL de tratados a 183 PL presentados por su gobierno.

Para la tipología que se desarrolla en esta investigación la agenda de Santos II cae en el grupo de las de tamaño pequeño, por ubicarse por debajo del promedio de sumar y dividir las seis agendas analizadas.

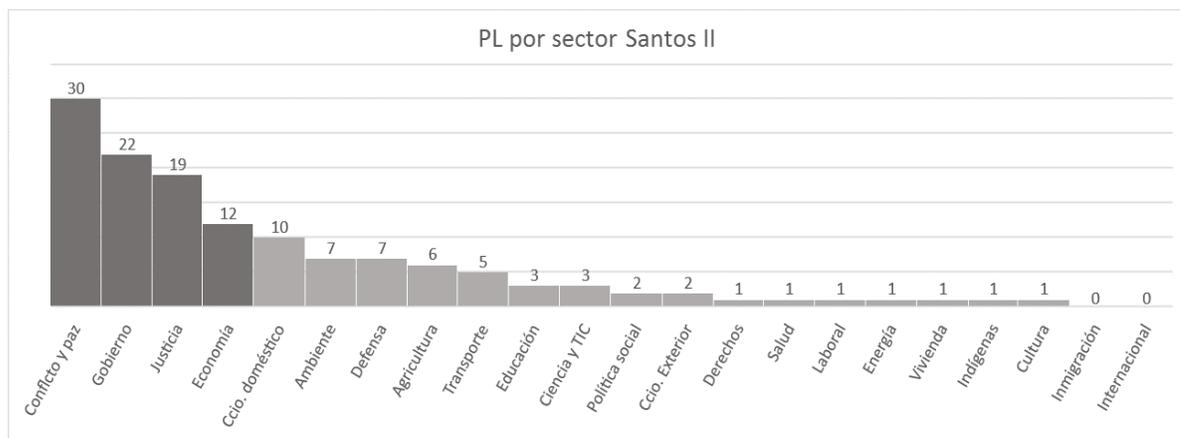
En cuanto a la dinámica de presentación de PL por año, Santos II estuvo bastante determinado tanto por la reelección presidencial como por el Acuerdo de Paz. Sus dos primeros años son muy poco activos, en gran medida por su concentración en sacar adelante el Acuerdo, mientras el tercer y cuarto la actividad propositiva se duplica, justamente para desarrollar los Acuerdos.

#### **9.3.1 La agenda de Santos II por sectores**

Para el análisis de la distribución de PL entre sectores usamos como base la Figura 8. Esta es la agenda con el número más alto de sectores en el primer rango, de 0 a 2 PL por sector, con once, distribuidos así: asuntos internacionales (0), inmigración (0), cultura (1), indígenas y tierras públicas (1), vivienda (1), energía (1), empleo (1), salud (1), derechos (1), comercio exterior (2), y política social (3). En el segundo rango entre 3 y 10 PL hay siete sectores: ciencia y TIC (3), educación (3), transporte (5), agro (6), defensa (7), ambiente (7) y banca y comercio doméstico (10). Los restantes cuatro sectores entran en el rango de más de 11 PL: economía (12), justicia (19), gobierno (22), y por último conflicto

y paz (28). Este último ítem muestra una variación muy particular, por primera vez aparece como el tema con más PL un tema diferente a operaciones de gobierno, economía o justicia, lo que en últimas muestra el impacto del proceso de paz en el proceso legislativo. El primer rango abarca 11 PL que representan el 8,15% de 135. En el segundo hay 41 PL que representan el 30,37% de 135, y finalmente los 4 sectores que más PL recibieron en la agenda de Santos II suman 83 PL, que representan el 61,48%, el % más alto de las seis agendas.

Figura 8 Proyectos de Ley por sectores Santos II



Elaboración propia

## 9.4 Importancia (alta, media y baja) de la ALP de Santos II

Santos II tiene la novedad de que es la única ALP de las seis analizadas en la que la importancia alta casi triplica la importancia media. Obviamente el contexto importa, en nuestra clasificación hay 28 PL y PAL que desarrollan el Acuerdo de Paz firmado en 2016, todos los cuales fueron ubicados dentro de importancia alta. Es importante recordar que la ALP de Santos II es la segunda más pequeña (135 PL), por lo que resalta que los ítems de importancia alta signifiquen más del 70% del total de la ALP, muy por encima de su primer gobierno, 64,61%, que ya era alta. Aquí de nuevo se sugiere que no hay correlación entre tamaño de la agenda e importancia alta. A continuación, revisamos los números básicos de Santos II según la clasificación de importancia que hemos venido utilizando, como se ve en la Tabla 34.

Tabla 34 Clasificación de Importancia de la ALP de Santos II

	<b>Importancia</b>	<b>#PL</b>	<b>% de 135</b>
Santos II	Alta	96	71,11%
	Media	33	24,44%
	Baja	6	4,44%
		<b>135</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

Santos tiene 96 PL de importancia alta, como ya dijimos el mayor porcentaje entre las 6 agendas analizadas, representando el 71,71%. La idea de que Santos tuvo una agenda más ambiciosa que sus antecesores se extiende a su segundo gobierno, en el cual aumenta el porcentaje que ocupan los asuntos de importancia alta en su ALP. Ese aumento en importancia alta le quitó espacio a la importancia media, que para Santos II contó con apenas 33 PL, 24,44%, el número y el porcentaje más bajo de los seis gobiernos analizados. Siguiendo la línea de su anterior gobierno Santos II solo presentó seis PL de importancia baja, que representan el 4,44% de la agenda completa. A continuación, revisamos cada uno de los tres niveles de importancia para conocer el contenido sectorial de cada nivel, y los énfasis de Santos II, centrándonos especialmente en importancia alta.

En términos de porcentajes Santos II tiene la agenda más ambiciosa de todas, de sus 135 PL presentó 96 de importancia alta. Aquí es necesario aclarar que un número importante de estos PL son los presentados para desarrollar los Acuerdos de Paz.

### 9.4.1 La importancia por niveles y por sectores

- Importancia media y baja

Como vimos Santos II tiene el menor número y el menor porcentaje de PL en importancia media. La Tabla 35 muestra que los PL de importancia media suman 33, y se distribuyen en doce sectores: operaciones gubernamentales (10), justicia (8), transporte (3), economía, banca y comercio doméstico, y ciencia y tecnología (dos cada uno), y agricultura, laboral, ambiente, defensa, indígenas y tierras públicas, y conflicto y paz (con uno cada uno)

Tabla 35 Importancia de la ALP de Santos II por sectores

Código	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	23	50	Total
Sector	Economía	Derechos	Salud	Agricultura	Laboral	Educación	Ambiente	Energía	Inmigración	Transporte	Justicia	Política social	Vivienda	Banca y Ccio. Doméstico	Defensa	Ciencia y TIC	Ccio. Exterior	Asuntos internacionales	Operaciones gubernamental	Indígenas	Cultura	Conflicto y paz	
<b>6 Santos II</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>		<b>5</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>2</b>		<b>22</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>135</b>
Alta	10	1	1	5		3	5	1		2	11	2	1	8	4	1	2		10		1	28	96
Media	2			1	1		1			3	8			2	1	2			10	1		1	33
Baja							1								2				2			1	6

Elaboración propia

Al igual que en Santos I, Santos II tiene muy pocos PL en importancia baja, tan solo seis para su segundo periodo. Estos se encuentran repartidos en cuatro sectores como se ve en la Tabla 35: Defensa (2), operaciones gubernamentales (2), ambiente (1), y conflicto y paz (1).

- Importancia alta

Los 96 PL de importancia alta en Santos II se distribuyen en nuestra subclasificación, así: cuatro sectores sin PL, trece sectores entre 1 PL y 6 PL, y 5 sectores con más de 7 PL. Para el detalle de cada sector consultar el anexo 2 del capítulo 9. A continuación resumimos la temática sectorial de todos los PL de importancia alta.

En concreto, hay cuatro sectores sin PL, laboral, inmigración, asuntos internacionales, e indígenas y tierras públicas, siendo la primera vez entre los seis gobiernos que laboral no recibe ningún proyecto. En el segundo grupo (con entre 1 y 6 PL) hay trece sectores, distribuidos de la siguiente manera. Agricultura con cinco, dos sobre Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, ZIDRES, dos sobre el servicio público de adecuación de tierras, y un proyecto para modificar la ley 160 de 1994. Ambiente con el mismo número de PL, dos que buscan fortalecer y modernizar el sistema nacional ambiental, uno que crea la gerencia estratégica de la cuenca hidrográfica del río Bogotá, uno con directrices para la gestión del cambio climático, y otro que autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras.

Sigue defensa con cuatro, uno sobre acusación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública, otro sobre el fuero penal militar, uno más sobre el código disciplinario

militar, y el cuarto sobre el marco jurídico aplicable para el empleo del uso de la fuerza. Con tres continúa el sector de la educación, uno que regula la inspección y vigilancia de la educación superior, otro para el programa de alimentación escolar, y uno más que crea la contribución solidaria a la educación superior y que dicta otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior. Con dos sigue transporte, uno con instrumentos para la inspección, vigilancia y control del transporte, su infraestructura y servicios conexos y complementarios, y otro para las asociaciones público-privadas. Con un par también está bienestar social, que incluyó un PL para el estatuto de ciudadanía juvenil, y otro sobre el sistema nacional para la seguridad alimentaria y nutricional. Dos también para comercio exterior, uno sobre la agencia comercial de bienes, y otro sobre el ingreso de Colombia a la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE).

Finalmente, con 1 PL dentro del grupo de 1 a 6 PL, están derechos, salud, energía, vivienda, ciencia y tecnología y cultura. En derechos uno de igualdad laboral entre mujeres y hombres. En salud hay uno que regula procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos. Energía tiene uno para controlar la explotación ilícita en yacimientos mineros. En vivienda el PL es sobre la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos. En ciencia y tecnología es sobre promover la convergencia entre la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y los servicios de televisión y radiodifusión. Por último, en materia de cultura el PL se presentó sobre la eliminación de las prácticas taurinas.

Santos II es el único presidente con 5 sectores de importancia alta con más de 7 PL cada uno. Juntos representan el 69,8% de los 96 PL de importancia alta. Además de los cuatro sectores que comúnmente tienen más PL Santos agrega el sector de conflicto y paz, con un número muy superior al de los otros cuatro. Esto se debió sobre todo al intento de desarrollar en poco tiempo el andamiaje legal para implementar los acuerdos de paz que firmó con las FARC en 2016 a dos años de terminar su mandato.

En economía presentó diez PL, de los cuales siete fueron sobre temas presupuestales, dos de reformas tributarias, y uno que regula la política de gasto público en subsidios. En el sector justicia presentó once PL, dos de ley estatutaria de justicia, dos de política criminal y penitenciaria, dos sobre la doble instancia y segunda instancia para aforados, y uno que

expide el código nacional de policía y convivencia, otro sobre el financiamiento para la Rama Judicial, uno más sobre la reforma al sistema penal acusatorio, otro sobre la creación de la comisión de aforados, y uno sobre investigación y judicialización de organizaciones criminales.

En materia de banca y comercio doméstico la distribución de PL se dio así: dos de derechos de autor, dos sobre el monopolio rentístico de los licores destilados, uno de modificaciones al régimen de protección de la competencia, a las funciones de la superintendencia de industria y comercio, uno sobre la ley del deporte, otro sobre reglas en materia de sociedades, y uno más sobre la regulación y supervisión de los conglomerados financieros. En cuanto a las operaciones de gobierno hubo tres sobre corrupción, uno de reforma al equilibrio de poderes (elimina reelección), uno sobre el área metropolitana de Bogotá y Soacha, uno sobre el consejo Nacional Electoral, otro sobre contratación pública, uno más sobre el servicio público, y otro sobre el sistema de participaciones en educación, salud, saneamiento. Finalmente, en conflicto y paz Santos II presentó 28 PL todos dedicados a sentar las bases para implementar el acuerdo de paz de 2016.

## 9.5 Éxito presidencial y tasa de participación legislativa en Santos II

### 9.5.1 Éxito presidencial

De 135 PL Santos II logró convertir en leyes 63, para una tasa de éxito general de 46,67%, la cuarta entre las 6 analizadas. En materia de tasa de éxito de importancia alta presentó 96 PL, de los cuales logró convertir en ley 39, para un porcentaje de 40,63%. Esos 39 PL aprobados coparon el 61,90 de 63, el total de PL aprobados.

Tabla 36 Éxito presidencial e importancia de la ALP según PL aprobados

Presidente	Tamaño ALP	Importancia			PL-PAL aprobados	Importancia	% de importancia	% respecto a 63
		Alta	Media	Baja				
Santos II	135	Alta	96	71,11% de 135	63	39	40,63% de 96	61,90% de 63
		Media						

			33	24,44% de 135	(tasas de éxito de 46,67%)	19	57,58% de 33	30,16% de 63
		Baja	6	4,44% de 135		5	83,33% de 6	7,94 % de 63
			135	100%		63		100%

Elaboración propia

Es difícil sacar conclusiones, pero ninguno de los dos gobiernos reelegidos tuvo el desempeño de su primer mandato en el segundo. Respecto a Santos I la tasa baja en 11,02%, una variación menor a la de los dos Uribe.

Siguiendo la Tabla 36 a continuación damos cuenta del éxito presidencial por niveles de importancia. La agenda aprobada consta de 63 leyes, la segunda más pequeña después de la de Uribe II que tuvo 58. De esos 63 ítems 39 son de importancia alta, los cuales representan el 40,63% de los 96 presentados en ese subgrupo, el segundo porcentaje más bajo, aunque lejano, después del pésimo resultado de Uribe II con 24,62%. En importancia media se aprobaron 19 PL de 33 PL presentados que representan el 57,58%, superior a su primer mandato y a los dos gobiernos de Uribe. Por último, en importancia baja de seis presentados se aprobaron cinco, para un 83,33% de éxito en ese nivel. Como ya lo mencionamos Santos fue bastante parco en la presentación de PL de importancia baja, lo que indicaría concentración en asuntos de importancia media o alta, y por tanto mayor capacidad de priorización.

Finalmente, como venimos haciendo con cada gobierno revisamos los datos de éxito presidencial dentro de la agenda de aprobados, por nivel de importancia. Los 39 PL de importancia alta que se convirtieron en ley, si bien no son un gran porcentaje del total de presentados, si son el segundo porcentaje más alto respecto al total de la agenda aprobada, representando el 61,90% de 63. Se refuerza la lectura que hicimos en Santos I respecto a que tuvo una agenda más ambiciosa, y que logró concretarla en leyes en porcentajes superiores a los de sus predecesores. En importancia media, los 19 PL aprobados de 63, representan el 30,16% no muy distante de otros presidentes en este nivel. Sin embargo, como ya mostramos al sumar importancia alta y media tenemos que representan el 92,06%, solo superado por Santos mismo en su anterior gobierno. Finalmente, en importancia baja Santos II muestra al igual que en su primer gobierno que

es el presidente con menos ítems en importancia baja. Solo 5 que representan respecto a 63, el 7,94%, muy distante de Samper, Pastrana y Uribe.

Siguiendo el Anexo 8.3. damos cuenta del tema de los PL por cada nivel de importancia, con especial cuidado a importancia alta. Los PL de importancia baja que se convirtieron en ley se distribuyen en cuatro sectores así: dos en defensa, uno en conflicto y paz, uno en gobierno, y uno en ambiente. En relación con los PL de importancia alta aprobados se distribuyen en nueve sectores. Seis PL corresponden al sector justicia, seis PL al de gobierno, y los restantes, economía, agricultura, laboral, transporte, banca y comercio, ciencia y TIC, y conflicto y paz, con uno cada uno.

En cuanto a los PL de importancia alta aprobados (39 en total), encontramos que se distribuyen en 12 sectores: conflicto y paz con 11 PL, economía con ocho, gobierno con cuatro, justicia con cuatro, banca y comercio doméstico con tres, defensa con dos, educación con dos, y agricultura, ambiente, bienestar social, vivienda y comercio exterior, con un PL cada uno.

Conflicto y paz fue la prioridad de Santos II, de ahí su prominencia dentro de la agenda de aprobados. Los 11 PL aprobados en este sector son sobre los siguientes temas:

1. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
2. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales
3. Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución aplicables a los agentes del estado para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones
4. Por medio del cual se reglamenta parcialmente el acto legislativo 01 de 2016. "voceros de las FARC-EP"
5. Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes, "estatuto de la oposición"
6. Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
7. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

8. Por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones
9. Por el cual se adiciona el artículo 361 de la constitución política” (sistema general de regalías)
10. Estatutaria de la administración de justicia en la jurisdicción especial para la paz
11. Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz

Los ocho PL de economía por su parte van seis sobre presupuesto y dos sobre asuntos tributarios, uno que modifica el estatuto tributario, y otro que propone una reforma tributaria para fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Los cuatro PL de gobierno incluyen el PL de la reforma al equilibrio de poderes (que eliminó la reelección inmediata), uno de lucha anticorrupción, uno de aprobación del PND, y el último sobre el fortalecimiento de la contratación pública en el país.

Los cuatro PL de justicia tienen que ver respectivamente con el Código Nacional de Policía, el financiamiento de la Rama Judicial, segunda instancia para aforados, y el fortalecimiento de la investigación y judicialización de organizaciones criminales. Los tres PL de banca y comercio doméstico por su parte se dedican al monopolio rentístico de licores y destilados, regulación y supervisión de conglomerados financieros, y derechos de autor.

Los dos PL del sector defensa son, uno sobre el fuero penal militar, y otro sobre el Código Disciplinario Militar. Mientras que los dos PL de educación, uno va para la inspección y vigilancia de la educación superior, y otro sobre financiación de la educación superior. Agricultura tiene un PL aprobado que crea las ZIDRES, ambiente otro sobre la gestión del cambio climático, bienestar social uno más sobre el estatuto de la ciudadanía juvenil, vivienda otro sobre la protección del comprador de vivienda, aumento en la seguridad de las edificaciones, y los curadores urbanos, finalmente comercio exterior recibió un PL aprobado sobre la adhesión de Colombia a la OCDE.

- Comparación tasas de éxito de Presidencia y Congreso

El Congreso del periodo 2010-2014 presentó 1526 PL, de los cuales logró convertir en ley 94 que representan una tasa de éxito general del 6,64%. Entre los 94 aprobados 23 fueron de importancia alta, equivalentes al 24,47%. Respecto a la agenda de Santos II como vemos en la Tabla 37, aprobó 63 de 135, para una tasa de éxito general de 46,67%, y el número de PL de importancia alta, 39, representa e 61,90% de los 63 aprobados.

Tabla 37 Comparación de tasas de éxito entre Congreso y Presidencia

Congreso					
Periodo	PL (Sin 2006)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
2014-18	1526	94	6,64	23	24,47
Presidente					
Periodo	PL (Sin tratados)	Leyes	% respecto PL	Imp. Alta	% respecto de leyes
Santos II	135	63	46,67	39	61,90

Elaboración propia

### 9.5.2 Tasa de participación legislativa

En la Tabla 38 se suman los PL aprobados de la ALP y la ALC para determinar el tamaño de la agenda legislativa de PL aprobados. En el caso del periodo 2014-2018 de la agenda del Congreso se aprobaron 94 PL y de la agenda presidencial 63, para un total de 160 leyes producidas entre ambas instituciones. La tasa de participación del Congreso fue de 53,13% y la de la Presidencia fue de 46,82%.

Tabla 38 Tasas de participación legislativa Presidencia y Congreso

	Total agenda legislativa ALP + ALC	Participación legislativa congresional	Participación legislativa presidencial
1994-1998	84+84=168	50%	50%
1998-2002	99+71=170	58.24%	41.76%
2002-2006	92+81=173	53.18%	46.82%
2006-2010	125+58=183	68.31%	31.69%
2010-2014	85+75=160	53.13%	46.87%
2014-2018	94+63=157	59.87%	40.13%

Elaboración propia

## 9.6 La diversidad de la agenda de Santos II

La Tabla 39 recoge los cálculos del I-S para Santos II. El primer cálculo es de 2,43 para el total de PL presentados por su gobierno, es el tercero más bajo, casi igual a la respectiva medición en Samper, indicando una agenda no muy diversa respecto a las demás. El I-S en este caso es inferior a 2,50, el promedio de los seis presidentes en este ítem. Tiene a su favor que es un número base pequeño, 135, respecto a 204 en Samper.

Por su parte el I-S de PL aprobados (columna 2) es el segundo más bajo con 2,27. De 135 PL Santos II logró aprobar 63, un número que indica que el tamaño en ocasiones se relaciona con menos diversidad. De nuevo una medición muy similar a la correspondiente en el gobierno de Samper, con la diferencia que Samper tenía el número base más alto de todos.

Tabla 39 Cálculos de diversidad: Índice de Shannon para las agendas de Santos II

Índice de Shannon (Santos II)											
ALP		ALP aprobados		ALP importancia alta		ALP aprobados importancia alta		ALC		ALC aprobados	
135	2,43	63	2,27	96	2,36	39	2,12	1376	2,63	94	2,57

Elaboración propia

En relación con las columnas 3 y 4 sobre importancia alta, encontramos los índices de diversidad en 2,36 y 2,12 respectivamente, números intermedios en el grupo de los seis gobiernos, y en gran medida derivados del número de PL de importancia alta que fueron relativamente altos respecto al total de ítems de la agenda de Santos, que fue pequeña en general. La importancia alta es el indicador clave de qué tan ambiciosa fue la agenda de Santos II, y lo que encontramos en este caso es que, a pesar de tener una agenda pequeña, una parte de la misma es ambiciosa y además mantiene un nivel intermedio de diversidad. Respecto a los PL de importancia alta que lograron aprobarse como ley, dado que el número base es apenas 39 también baja la medición de diversidad que no obstante no logra ser tan baja como en Uribe II (2,10) o en Pastrana (2,05).

Finalmente, el comparativo con la agenda del Congreso. El quinto cálculo se hizo sobre 1376 PL presentados por los congresistas, y dio como resultado un I-S de 2,63, el segundo más alto, mostrando en este gobierno, que el Congreso además de ser bastante activo en

la presentación de PL, estos se destacan también por su variedad en la distribución de atención. De otro lado está la consideración de los PL aprobados de iniciativa congresional, 94 para el Congreso paralelo a Santos II, con un I-S de 2,57, el cuarto dentro de los seis considerados. Si comparamos los aprobados con origen congresional y los de origen presidencial (columnas 2 y 6) encontramos una distancia de 0,30 puntos, siendo mucho más diversa la agenda aprobada del Congreso. En parte es comprensible, dado que como vimos Santos II estuvo mucho más focalizado en conflicto y paz.

En conclusión, Santos II tuvo una agenda focalizada, con un promedio inferior al total de los seis gobiernos.

## 9.7 Resultados para Santos II

El discurso de posesión de Santos II se estructuró en torno a cinco ejes: paz, equidad, educación, seguridad y relaciones internacionales, con prevalencia de los tres primeros que luego darían pie al título del Plan de Desarrollo. La paz en particular destaca como la gran apuesta para el segundo mandato de Santos.

El Plan de Desarrollo tuvo 11 capítulos, en los cuales se reflejan tanto los ejes del discurso de posesión como algunas prioridades más de Santos. El capítulo uno es introductorio, el dos, tres y cuatro se concentran en los tres temas del título en ese orden, paz, equidad y educación, el quinto va para competitividad e infraestructura, el sexto se dedica a la movilidad social, el séptimo al tema agrario, el octavo a la seguridad y la justicia orientadas a la construcción de paz, el noveno al buen gobierno, el décimo al tema ambiental y el crecimiento verde, y el último se concentra en estrategias de política diferenciadas por regiones.

Santos II tuvo una agenda pequeña, 135 PL de los cuales el 61,48% se concentran en 4 sectores: economía (12), justicia (19), gobierno (22), y conflicto y paz (28). El 30,37% agrupa 41 PL dedicados a siete sectores: ciencia y TIC (3), educación (3), transporte (5), agro (6), defensa (7), ambiente (7) y banca y comercio doméstico (10), y el 8,15% restante los demás sectores: asuntos internacionales (0), inmigración (0), cultura (1), indígenas y tierras públicas (1), vivienda (1), energía (1), empleo (1), salud (1), derechos (1), comercio exterior (2), y política social (3).

En importancia alta Santos II tuvo una agenda ambiciosa, de 135 PL presentó 96 de importancia alta, equivalentes al 71,11% del total de su agenda. En importancia media presentó 33 PL que representan un 24,44%, y en importancia baja solo 6 PL equivalentes al 4,44%. De los 96 de importancia alta 67 (el 69,79%) se concentraron en cinco sectores: economía (10), justicia (11), banca y comercio doméstico (8), operaciones de gobierno (10) y conflicto y paz (28).

En materia de diversidad la ALP de Samper fue una agenda focalizada, con un Índice de Shannon de 2,43, inferior al promedio de los seis gobiernos.

Santos II tuvo una agenda pequeña que no fue tan exitosa en general, solo el número de PL de importancia alta (39) respecto al total de aprobados (63) alcanzó un porcentaje de 61,90, lo que lo ubica entre los más altos. De un total de 135 PL logró aprobar 63 para una tasa de éxito general de 46,67. En materia de importancia alta, donde presentó 96 logró hacer aprobar 39 para una tasa de éxito del 40,63%. En materia de tasa de participación legislativa Santos tuvo un 46,87% respecto al 53,13% del Congreso.

A partir de los datos anteriores y según nuestra tipología de agendas sabemos que la agenda de Santos II fue pequeña, focalizada y ambiciosa, lo que nos permite ubicarla en el tipo 5, el único tipo de agenda que se repite dos veces entre los seis gobiernos. Al igual que la agenda de Pastrana, Santos II logró una tasa de éxito de importancia alta levemente superior al 60%, lo que las ubica entre las más altas.

## **Parte III**

Presenta la discusión, las conclusiones y recomendaciones. La discusión retoma los resultados y los pone en interacción con los planteamientos de la Parte I, con el fin de resaltar los encontrados e interpretarlo a la luz de la teoría y la literatura revisada.

## 10. Discusión

Esta tesis se propuso dar cuenta detallada de las agendas legislativas presidenciales y avanzar una explicación de su papel en el proceso de las políticas públicas en Colombia, en particular en relación con la agenda del Congreso. Para lograrlo la tesis se orientó a responder dos preguntas de investigación interrelacionadas, una específica y eje de la tesis 1) ¿Qué relación existe entre las características de las agendas legislativas presidenciales y el éxito legislativo de los presidentes en el Congreso? Y una general a partir de la respuesta a la primera 2) ¿Cuál es el papel de las agendas legislativas presidenciales y por tanto de los presidentes, en el proceso de las políticas públicas en Colombia?

Desde la introducción y el marco teórico aprendimos que hay agendas de agendas y que la presidencial es particularmente importante. En esta tesis nos hemos dado a la tarea de describir pormenorizadamente las agendas legislativas presidenciales por periodo de gobierno, caracterizándolas por su tamaño, por su diversidad y por sus aspiraciones reformistas, para poder analizar cómo los tipos de agendas, contruidos según la combinación de esas características, se relacionan con los niveles de éxito legislativo de los presidentes.

Desde la literatura científica se dice que “la fijación de agenda afecta profundamente las decisiones de política pública” (Zahariadis, 2016b, p. 3), sin embargo, desde esa misma literatura sabemos que esta se ha concentrado más en estudiar las causas de la atención, que llevan a los asuntos a entrar en las agendas, que en las consecuencias, por lo que por ejemplo estudiar el enlace entre atención y legislación es aún un campo fértil para la investigación (Chagues-Bonafont et al., 2020, p. 102), y este campo es el que intentamos abrir para Colombia con nuestro trabajo.

En este vacío nuestro marco teórico recoge diversos factores y explicaciones que contribuyen a explicar el éxito legislativo presidencial. Presentamos una perspectiva integradora basada en tres grandes categorías de factores, una de las cuales incluye el

papel de los tipos de agendas, no tenidos en cuenta hasta ahora. Por una parte, respecto a la segunda pregunta, consideramos que la centralidad del presidente en el sistema político coloca su agenda legislativa en un nivel de relevancia superior respecto a cualquier otra agenda institucional en Colombia. Así pues la posición estratégica y el comportamiento estratégico, las ventajas informacionales, las prerrogativas y el marco constitucional y legal, y algunos factores informales, como la falta de contrapesos, y la permisividad hacia el presidente cuando se sobrepasa, todos constituyen factores explicativos del papel de la ALP en el proceso de las políticas en el país, siendo justamente a través de esta agenda que se generan los cambios sectoriales más relevantes en la mayoría de las áreas de política pública, contrariando la tesis de Archer que mencionamos en el capítulo 1, según la cual tenemos un presidente poderoso pero que escasamente puede jalonar los cambios de fondo.

Respecto a la primera pregunta creemos que implica un esfuerzo considerable, sobre todo porque es un aspecto no considerado aún, ni junto a otros factores explicativos, ni por separado. Por ello hemos construido nuestra propia clasificación de las agendas según las tres características analizadas (ver cap. 3). Cada uno de los periodos presidenciales se incluye en uno de los tipos de agenda, con lo cual pueden derivarse hipótesis respecto a los resultados de cada gobierno en materia de éxito legislativo. Con lo cual podríamos a la vez considerar propuestas para incluir los tipos de agendas como factores explicativos.

## **10.1 Hallazgos**

### **10.1.1 Respecto al papel de las agendas legislativas presidenciales en el proceso de las políticas públicas**

En Colombia las tres ramas del poder público cumplen funciones en el proceso legislativo, ya sea en torno a la elaboración de las leyes, como a través de algunas otras de sus decisiones. Para las cortes está demostrado el activismo judicial o la judicialización de la política (Rodríguez & Rodríguez, 2010; Uprimny, 2007b), y desde el ejecutivo está clara la capacidad de violar las reservas de ley a través de decretos (Quinche & Urrego, 2011b), por poner dos ejemplos. En línea con teóricos como Ferejohn (2002) en nuestro sistema

el poder legislativo<sup>24</sup> “se reparte entre todos los poderes del Estado”, la práctica histórica lo demuestra y además habrían razones prácticas en términos de división del trabajo de acuerdo a la naturaleza, capacidades y funciones de las instancias estatales.

Dado que el presidente y los congresistas inician poco más del 98% de las leyes en Colombia<sup>25</sup> la ubicación de la ALP en el proceso de las políticas públicas pasa en gran parte por contrastar la agenda presidencial con la congresional. Sin contar PL de tratados y PL de honores y celebraciones, y sumando proyectos de ley y proyectos de acto legislativo, juntos Congreso y Presidencia producen un promedio de 168,5 PL por periodo de cuatro años, de los cuales también en promedio los congresistas inician el 57,2% y el gobierno el 42,8%, mostrando una diferencia interesante en materia de tasas de participación legislativa, como vimos en los capítulos del 4 al 9. Según estos datos el papel del Congreso colombiano contrasta con el de otros países<sup>26</sup>, donde la ALC tiene menor participación en la agenda legislativa, dando pie a que se haya denominado a la mayoría de los congresos de la región como reactivos (Cox & Morgenstern, 2001), afirmación cuestionada con estudios empíricos posteriores que tratan de demostrar que la marginalidad de los legislativos no es tal (García-Montero, 2007, 2009; M. L. Santos et al., 2014). Los datos nuestros, basados únicamente en los indicadores de éxito y de participación legislativa de presidentes y congresos justamente colocarían al Congreso colombiano como particularmente activo respecto a otros congresos de la región, y ubicarían en una segunda instancia al presidente y su agenda. Sin embargo, esta lectura es insuficiente, y aquí nuestro trabajo hace un aporte importante que debe seguir siendo estudiado.

Nuestro trabajo, gracias a la clasificación que hace de las leyes por niveles de importancia, permite comparar el contenido de las agendas congresionales y presidenciales más allá del dato agregado de las tasas de éxito y tasas de participación, según el número de leyes de importancia alta del total de leyes que cada instancia logró aprobar<sup>27</sup>. Con estos datos

---

<sup>24</sup> “the power to establish general rules of prospective application” (Ferejohn, 2002, p. 44).

<sup>25</sup> Según nuestra base de datos, de las 2000 leyes aprobadas entre enero de 1992 y noviembre de 2019, 1029 (51,45%) fueron de iniciativa de los congresistas, 934 (46,7%) del ejecutivo, y 37 (1,85%) de otras entidades. Contando todo tipo de leyes.

<sup>26</sup> Los casos de Argentina, México o Perú por ejemplo. Ver García (2007).

<sup>27</sup> El promedio de leyes de importancia alta en la ALP para los seis gobiernos es de 54,12, mientras en la ALC es apenas de 21,94.

se reposiciona la ALP sobre la ALC debido a que es a través de esta que se suceden los cambios más importantes en las políticas públicas en el país. Como mostramos para cada presidente, las agendas presidenciales llegan a duplicar (Samper, Uribe I), triplicar (Santos II) o cuadruplicar (Santos I) las congresionales en el número de leyes de importancia alta. Esto significa que por la agenda presidencial es donde se mueven el mayor número de grandes cambios de política pública en el país. A través de la ALP el presidente ejerce la influencia institucional más importante dentro del proceso de las políticas públicas corroborando el liderazgo del ejecutivo.

Comparativamente las tasas de éxito legislativo para la ALP y la ALC varían considerablemente. De una agenda en promedio de 155,17 PL por periodo los presidentes alcanzan el 46,55% de aprobaciones, mientras los congresos de un promedio de 1262,17 PL logran aprobar apenas el 6,81%. Esto muestra las diferencias de llegar a una u otra agenda, habiendo muchas más probabilidades de éxito a través de la agenda presidencial. Obviamente las motivaciones para los congresistas son diferentes a las del gobierno, pero los datos son sugerentes para quien desde afuera pretendiera incidir en las políticas. Los presidentes no tienen una agenda tan grande ni tampoco tan exitosa, pero como mostramos arriba las tasas de éxito parecen ser suficientes para pasar la legislación más relevante y sustanciosa desde el punto de vista del cambio de políticas.

En términos del proceso de las políticas la ALP se formaliza al final del proceso de establecimiento de la agenda, pero cada tema por separado tiene su historia hasta llegar allí. Lo que encontramos es que la ALP tiene un componente rastreable en lo que llamamos para cada presidente la agenda de entrada materializada en el Plan de Desarrollo, a su vez ligado al proceso político electoral y al inicio de cada gobierno. Otro componente relevante es el de la agenda emergente con el cual el gobierno responde a todo aquello que no pudo prever en la agenda de entrada. Como vimos la relación entre ALP y la legislación formal, entre agenda y decisiones, es importante, hasta el punto de ser la agenda con mayor impacto en el producto del proceso legislativo en términos de importancia. Después de que se aprueban las leyes, cuando ya hay decisiones, estas en muchos casos van respaldadas por la voluntad y autoridad del gobierno de turno que sigue comprometido con su implementación de la cual depende la materialización de las intenciones firmadas como leyes, y por tanto gran parte de la evaluación de los gobiernos.

Así pues, la ALP está en el centro del proceso de las políticas, tanto por ser un objeto de deseo al que muchos intentan llegar, pero al que no todos llegan, como por ser la correa de transmisión de la mayoría de los grandes cambios legislativos en Colombia.

### **10.1.2 Respecto a la relación entre las características de las agendas, los tipos de agendas y el éxito presidencial**

Para indagar exploratoriamente en esta relación establecimos dos caminos, primero mirar la relación entre las características por separado y los datos de éxito presidencial en materia de importancia alta o ambiciosidad, y segundo, hacer una clasificación de los tipos de agendas, de acuerdo con las tres características, y mirar su relación con los mismos datos de éxito. Nos orientamos por algunos supuestos tanto para las características como para los tipos de agendas.

#### **a. Relación de las características de las agendas con el éxito presidencial**

**Tamaño.** De las seis agendas analizadas, hay dos grandes y cuatro pequeñas. Las dos más grandes son las que tienen las menores tasas de éxito, y viceversa, las más pequeñas son las que tienen las tasas de éxito más alta. Hay una variación respecto a la tasa de éxito en importancia alta, tres de las cuatro agendas pequeñas tienen las tasas más altas. Por separado la característica de tamaño parece ir contra el sentido común. Con nuestros datos y los gobiernos analizados vemos que son las agendas más pequeñas las más exitosas según los dos indicadores considerados. Una posible respuesta podría estar relacionada con la idea de que mientras más pequeña más enfocada es la agenda, justamente el objeto de la variable diversidad.

**Diversidad.** Encontramos tres agendas focalizadas y tres diversas. Las tres focalizadas hacen parte también de las más exitosas, justamente en el indicador de éxito en importancia alta. En el de éxito general solo una de las focalizadas coincide con los gobiernos más exitosos. Al relacionar diversidad y tamaño encontramos que de las cuatro agendas pequeñas dos son focalizadas, las cuales a su vez hacen parte de las tasas más alta de éxito en importancia alta. Las dos restantes son diversas, y dentro de estas solo una es exitosa. Hasta este punto la relación entre tamaño y diversidad es sugerente en cuanto a la relación entre agendas pequeñas y focalizadas.

Ambiciosidad. Encontramos cuatro agendas ambiciosas, con PL de importancia alta superiores al 50% del total de PL de la agenda, y dos conservadoras, con porcentaje inferior a 50%, con una importante distancia entre unas y otras. De las 4 ambiciosas tres están entre las más exitosas a nivel general, mientras en la tasa de éxito de importancia alta las cuatro se corresponden con los cuatro porcentajes más altos. Es decir que todas las agendas ambiciosas fueron a su vez las más exitosas en términos de la tasa de éxito de importancia alta. Para nuestro análisis estos datos indican que cuatro de las seis agendas fueron reformistas, aspiracionales y ambiciosas en sus propuestas, y que a su vez fueron las que más lograron porcentualmente. Es difícil establecer causalidad en esta relación, pero sí es necesario resaltarla como muy sugerente.

Al combinar las tres características podemos destacar que la mezcla más exitosa es la de agendas pequeñas, focalizadas y ambiciosas. Entre las cuatro agendas más ambiciosas tenemos tres pequeñas, y tres focalizadas.

b. Relación de los tipos de agendas con el éxito presidencial

Como mostramos en la metodología (cap. 3) los tipos de agendas los construimos a partir de las posibles combinaciones entre las tres características. Y como mostramos al final de los capítulos sobre cada gobierno, cada uno fue clasificado en uno de los 8 tipos. Obtuvimos como resultado que las seis agendas se clasificaron en 5 de los 8 tipos de agendas, con un tipo en el que coinciden dos gobiernos (tipo 5), diferenciado por ser agendas pequeñas, focalizadas y ambiciosas, justamente las tres características que resaltamos anteriormente como más relacionadas con el éxito legislativo en importancia alta. Estas dos agendas corresponden a los gobiernos de Pastrana y de Santos II.

Las otras dos agendas más exitosas en importancia alta son respectivamente la de Samper y la de Santos I. La primera es grande en tamaño, focalizada y ambiciosa, y la segunda es pequeña, diversa y ambiciosa. Es decir, entre las cuatro agendas más exitosas, dos comparten las tres características y dos comparten dos características cada una, pero en todos los casos tienen en común la característica de que son ambiciosas.

Hemos mencionado los gobiernos asociados a las cuatro agendas más importantes, también para resaltar las dos agendas restantes, distinguidas en primer lugar por ser conservadoras en el número de PL de importancia alta, y por tanto tener un porcentaje bajo en la tasa de éxito de PL de importancia alta. Paradójicamente estas dos agendas

están ligadas al único presidente que se diferenció con bastante distancia de los demás en materia de popularidad, Álvaro Uribe, la cual como vimos fue muy alta y constante durante sus dos periodos. Junto a la característica de conservadora la primera agenda de Uribe I fue pequeña, aunque cercana al promedio, y diversa. La segunda, además de conservadora fue grande y diversa, y destaca por ser la menos exitosa de las seis agendas, tanto en éxito general como en importancia alta.

El hallazgo respecto a los gobiernos de Uribe puede relacionarse con la literatura de estudios presidenciales que sugiere que los presidentes más populares y con mayorías recurren más a la acción unilateral (Howell, 2003), que puede ser el caso de Uribe, al menos en lo que respecta por ejemplo al uso de CONPES, en los cuales destaca como el más productivo (Vieira-Silva & del Cid-Castro, 2020). Otra hipótesis puede estar relacionada con que fue fundamentalmente un gobierno del status quo, conservador, o que su prioridad mayor, la seguridad, copó sus esfuerzos.

## **10.2 Implicaciones para la teoría**

Nuestro marco teórico presentó dos grandes enfoques, el de agendas políticas, y el de estudios presidenciales, en esta sección discutimos cómo se ajusta nuestra propuesta de tipos de agendas como nuevo factor causal dentro de sus marcos y dentro de las teorías más específicas, corrientes múltiples y equilibrio interrumpido en el primero, y la teoría de la anticipación congresional y de la capacidad estratégica en el segundo.

### **10.2.1 Enfoque de las agendas políticas**

Este enfoque considera que definir los problemas y las soluciones que recibirán atención sería por las instituciones y actores más importantes es de los procesos políticos centrales dentro de cualquier estado. La lucha por estas definiciones es una lucha de poder que termina definiendo quienes participan, en qué arenas decisionales, y por tanto quienes ganan y quienes pierden. Los supuestos principales son que la fijación de agenda se refiere a la asignación de atención, que esta es un recurso escaso, y que tiene efectos posteriores, o que la atención es una precondition para la acción. Este último elemento es clave para entender la dinámica de la agenda y para nuestra tesis. En otras palabras, esto le da sentido a la afirmación planteada al principio de este capítulo sobre que el establecimiento

de la agenda está directamente conectado con la toma de decisiones. Lo que no entra en las agendas relevantes, no tiene opción de ser decidido.

El hallazgo principal respecto a la ubicación de la ALP en el proceso legislativo es que es a través de esta que entran en la agenda congresional los intentos de reforma más relevantes en la mayoría de los sectores de política pública, y que el paquete legislativo presidencial logra tasas particularmente interesantes de éxito en el Congreso en lo que a PL de importancia alta se refiere. Por un lado, confirmamos la centralidad de la agenda presidencial (en su dimensión legislativa), pero por el otro, vamos más allá de lo que aporta la literatura de agenda setting para enfocarnos en la agenda completa, no en sectores específicos, caracterizarla y saber qué parte de esa agenda es relativamente más ambiciosa, y cuanta de esa parte se convierte efectivamente en ley.

En este sentido nos salimos de la literatura tradicional que analiza la política de las políticas sectoriales, y usando el enfoque de las agendas políticas, podemos hablar de un proceso político, y no solo de políticas públicas, que pone en interacción la Presidencia y el Congreso, dando cuenta en últimas de aspectos que sirven para caracterizar el sistema político. Desde nuestros aportes y análisis se confirma la utilidad de ampliar los horizontes del enfoque de fijación de las agendas, de las políticas sectoriales, a un enfoque de ciencia política para analizar procesos políticos e institucionales de mayor calado.

Desde el punto de vista de los enfoques tradicionales, en parte sobre los que se ha construido el enfoque de agendas políticas, las implicaciones son diferentes de uno a otro.

- Marco de las corrientes múltiples

Como vimos en el marco teórico (cap. 2) este marco ha sido modificado con miras a ajustarlo para explicar mejor el proceso decisional. Se pasó a diferenciar dos lógicas de acoplamiento, la del agendamiento, y la decisional, considerando esta última como un ajuste necesario, que incorpora la centralidad que juegan en esta etapa las instituciones políticas, por ejemplo, las relaciones ejecutivo legislativo. En la etapa decisional para lograr la aprobación de las propuestas de ley el emprendedor de políticas necesita asegurar mayorías, y para esto requiere diversos recursos y capacidades, además de factores ajenos a su influencia. En esta lógica se valorizan muchos de los factores explicativos que tradicionalmente usa la literatura de estudios presidenciales, desde el presidente: el estilo

de gobierno, el liderazgo, la gestión del poder presidencial, desde el lado de las prerrogativas: el marco constitucional y legal, desde el lado de las políticas: los tipos de políticas, y la forma en que se enmarcan y empaquetan, y desde el lado del Congreso, sus reglas y configuraciones políticas, entre otros aspectos.

Nuestro aporte teórico y metodológico principal está ligado a la identificación de tipos de agendas, que según nuestra hipótesis afectan los procesos decisionales posteriores. En el caso del MCM esta idea plantea varios retos, por ejemplo, a la noción y dinámica de las corrientes. El modelo tradicional de MCM separa las corrientes de problemas y soluciones, ¿en dónde iría entonces la noción de tipos de agendas, que al nivel presidencial implica el procesamiento técnico y político de problemas y sus respectivas soluciones, empaquetadas en un proyecto de ley listo para ser decidido? Es decir, al nivel de las ALP los problemas y las soluciones ya se han juntado, se han procesado y se han dispuesto para ser discutidos en el Congreso, respaldados además por el poder presidencial.

Por otro lado, desde el MCM modificado, nuestra tesis confirma que la corriente política efectivamente se hace más relevante en el proceso decisional, y que factores como las mayorías en el Congreso, las prerrogativas y relaciones de poder entre el ejecutivo y el legislativo, el conocimiento del proceso de toma de decisiones y las dinámicas políticas en el Congreso son determinantes del éxito presidencial. Efectivamente se confirma el supuesto de que si el emprendedor (léase el presidente) tiene suficiente ascendencia sobre las instituciones involucradas (léase el Congreso) aumenta su probabilidad de éxito (Herweg et al., 2015). Esto puede ser lo que en parte explica la preeminencia del ejecutivo en los asuntos más importantes y más ambiciosos dentro de las agendas. Otro factor es el informacional, que hace parte central de la teoría del equilibrio interrumpido.

- Teoría del equilibrio interrumpido

Desde esta perspectiva se enfatizan como factores explicativos de por qué entran en la agenda algunos problemas y soluciones, la información, las instituciones y las preferencias de los actores políticos. Gobernar es procesar información. En el contexto colombiano el presidente tiene ventajas informacionales considerables derivadas del diseño presidencialista, las prerrogativas y las reglas no formales, que ponen al presidente en el centro del sistema político, y le asignan la gestión de recursos suficientes para manejar información privilegiada, para acceder a las fuentes claves de esta, y para procesarla de

mejor manera para estructurar sus proyectos de ley. En este sentido es más conveniente, en el marco de un Congreso relativamente débil, para los congresistas dejar la carga de procesamiento de información asociada a las reformas más importantes del lado del presidente y separar para ellos la función de discusión, modificación y ajustes en el proceso político dentro del Congreso. Esta perspectiva se relaciona con las teorías de la repartición de cargas y responsabilidades y la teoría de la superioridad de la información usadas para explicar las relaciones ejecutivo legislativo (Cameron & Park, 2008) mencionadas en el marco teórico (cap. 2).

En la primera la idea es que el presidente asume los costos de elaboración de los proyectos de ley, teniendo en cuenta los recursos burocráticos y especializados con que cuenta, teóricamente distantes de un legislador promedio. Elaborar una buena propuesta, viable política y técnicamente es tremendamente laborioso para los congresistas, es por esto que afirma Cohen (2010, p. 18), el “presidente puede cambiar la carga o el costo de legislar del Congreso hacia el ejecutivo ofreciendo un proyecto de ley al Congreso sobre el cual éste debe trabajar”, lo que en últimas “... proporciona al presidente una fuente de influencia sobre los resultados de las políticas legislativas (2010, p. 17).”

En la segunda se argumenta que el poder del programa presidencial reside en las ventajas informacionales del presidente, que además de tener a su disposición la burocracia especializada, tiene mayores facilidades para acceder a los expertos, lo que podría llevar a un cierto nivel de deferencia respecto a las propuestas del ejecutivo, puesto que se supone que son mejores a las que puede redactar un congresista o una comisión del Congreso por separado (Cameron & Park, 2008, pp. 58–59).

### **10.2.2 Enfoque de estudios presidenciales**

Desde la perspectiva presidencial el eje es la agenda presidencial, su conformación, dinámicas e interacciones con otras agendas, particularmente la pública, la mediática y la congresional, y respecto a esta última el tema central es sobre las perspectivas de éxito o sobre los factores de que depende la conversión en leyes de las iniciativas legislativas del ejecutivo. Se arguye, para el modelo estadounidense, que los presidentes están por encima de cualquier otro actor en materia de influencia sobre la agenda congresional, y que el presidente incide más en la fijación de agenda que en cualquier otra etapa del proceso de las políticas (Rutledge, 2016).

- Teoría de la anticipación del Congreso

Esta teoría tiene como premisa fundamental, la idea de que los presidentes tienen en cuenta el contexto político del Congreso al momento de aventurarse a presentarle sus proyectos debido a que no quieren ver frustradas sus intenciones o quieren minimizar las posibilidades de rechazo (Cohen, 2012b, pp. 4–5). Según su autor esta teoría conecta el proceso de construcción de la agenda (agenda building) con las respuestas posteriores del Congreso a la misma, por ejemplo, con los niveles de éxito presidencial.

- Teoría de la capacidad estratégica

Desde esta perspectiva se explica el éxito presidencial según la estructura de oportunidad política de los presidentes. Los presidentes configurarían sus agendas según su lectura del contexto, (se valoriza el procesamiento de información), y se aprovecharían de factores como si la opinión pública comparte la idea del mandato otorgado, de si tienen mayorías en el Congreso, de si este no está muy dividido ideológicamente, pero también en parte de la popularidad y otros factores asociados al funcionamiento del Congreso y la situación sociopolítica y económica en la que se desenvuelven. Importa más el análisis de las posibilidades existentes en el contexto en que se encuentra, que las posibilidades que el presidente puede crear por su cuenta y según sus capacidades (Edwards III, 2016, p. 19).

### **10.3 Implicaciones para la práctica**

Metodológicamente en esta tesis reconstruimos las agendas a posteriori, una vez terminados los gobiernos. Lo hicimos con el fin de caracterizar esas agendas, proponer una tipología de tipos de agendas según la combinación de las tres características analizadas, y mirar si hay indicios de su relación con el éxito legislativo presidencial. Como resultado encontramos que de seis agendas cuatro comparten una característica en común, y las otras dos de a tres en cada una. Fundamentalmente, nuestro trabajo sugiere que las agendas pequeñas, más focalizadas (donde la atención está menos dispersa), y especialmente ambiciosas en términos de cambio de políticas son las que tienen mayor probabilidad de ser exitosas en el Congreso. Obviamente esto tiene implicaciones prácticas para la Presidencia y para el Congreso.

### 10.3.1 La Presidencia

Los presidentes colombianos, como vimos, tienen una agenda de entrada que en parte establece su norte, pero también es una camisa de fuerza que limita su accionar a lo planeado, obviando que hay asuntos que no pueden predecirse y a los que el gobierno de turno está llamado a responder. De ahí por qué propusimos hablar también de una agenda emergente. El análisis de los discursos de instalación del Congreso mostró que los presidentes planean su agenda legislativa a la vez que improvisan ante las exigencias de la dinámica político-institucional y los retos de los problemas emergentes.

Es difícil establecer si los gobiernos y sus equipos hacen seguimiento por el tipo de proyectos de ley que presentan, especialmente por su importancia, o por los números acumulados de los mismos, entre otras consideraciones importantes. Es posible que en algunos se analice la estructura de oportunidad política, pero no en todos, y que el análisis de anticipación al Congreso implique cambios para aumentar la viabilidad de las propuestas, como el diseño de estrategias para lograr la aprobación. También es posible que se considere no ir a través del Congreso para evitar el proceso asociado, o para no sobrecargar la agenda, y mejor optar por un instrumento unilateral, del tipo decretos, CONPES o Directivas Presidenciales.

Sabemos de intentos de coordinación dentro del ejecutivo en relación con su agenda legislativa. La Directiva Presidencial 06 del 27 de agosto de 2018 estableció al interior del gobierno, en lo que respecta a Proyectos de Acto Legislativo, Proyectos de Ley y Decretos Reglamentarios, que todos los Ministerios y Departamentos Administrativos deben presentarlos primero a la Secretaría Jurídica de la Presidencia con fines de coordinación, coherencia y eficiencia. Entre otras cosas los proyectos que tengan impactos fiscales deberán estar enmarcados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y tener concepto favorable del Ministerio de Hacienda. Extraña que esto se institucionalizó apenas en 2018, pero muestra la preocupación del gobierno por tener control de su agenda legislativa.

Creemos que nuestros hallazgos implican claramente que ese control es necesario, no solo por interés administrativo, sino por la necesidad de ser más estratégicos y aumentar las posibilidades de éxito legislativo del presidente, y disminuir las probabilidades de rechazo y fracaso legislativo, con las implicaciones que tiene, ya sean políticas, o ya sean

por las dificultades que un rechazo supone respecto a la priorización gubernamental y el éxito final de los gobiernos.

Los presidentes mejoran sus posibilidades si se enfocan mejor, empezando por tener agendas pequeñas, donde su atención no esté tan dispersa en muchísimos temas, y especialmente donde el mayor porcentaje de iniciativas sea de importancia alta. Esto implica tener un sistema de control que numere iniciativas, que las priorice, y que las clasifique por importancia.

### **10.3.2 El Congreso**

Aunque no es el eje de este trabajo podemos discutir algunas implicaciones prácticas para el trabajo del Congreso en relación con la Presidencia. Nuestro trabajo sugiere una predominancia del ejecutivo basada en la centralidad que le asigna el diseño institucional y las prerrogativas legales y constitucionales, particularmente en el manejo presupuestal, la iniciativa legislativa, los mensajes de urgencia, el llamado a sesiones extraordinarias, el poder de veto, entre otros. Por otro lado, están las ventajas informacionales, que como vimos pueden ayudar a explicar la influencia que tiene el presidente sobre la legislación más relevante.

Aunque las tasas de participación legislativa suelen ser un poco mayores para el Congreso respecto al ejecutivo, esta relación no se mantiene en las iniciativas de importancia alta, que indican una mayor capacidad de incidencia en las políticas de los presidentes, si bien también tenemos claro que el Congreso tiene un papel modificador grande de la sustancia de los proyectos que entran al proceso legislativo.

En materia sectorial los resultados evidenciados en los capítulos empíricos (del 4 al 9) muestran los sectores en los cuales es mayor la iniciativa presidencial y en cuales la iniciativa legislativa. Entre las leyes aprobadas hay algunos sectores en los que el Congreso presenta más proyectos que el gobierno, salud, educación, y otros temas de política social (código 13 en el sistema usado), en algunos otros son más o menos similares, y en la mayoría domina el ejecutivo. Pero estos datos no se corresponden al momento de dividirlos por importancia, particularmente los más relevantes en casi todos los sectores son de origen gubernamental.

## 10.4 Limitaciones de la tesis

Destacamos tres grandes limitaciones vistas desde la perspectiva de hacer una tesis más rigurosa en términos empíricos. Bases de datos, teoría y metodología. El hecho de sentir que se está entrando en asuntos aparentemente no estudiados en el país hace que el abordaje tenga mucho de exploratorio.

Esta tesis fue dispendiosa por la construcción de las bases de datos que se necesitaron para caracterizar las agendas, poder crear a partir de ello la tipología propuesta de agendas, y hacer las respectivas cuantificaciones de las tasas de éxito legislativo y de participación legislativa. El desarrollo de las bases de datos fue un trabajo en solitario primero para recoger y cruzar la información necesaria sobre todos los ítems a codificar para los 24 años del periodo de estudio, incluyendo los primeros años sobre los cuales se hizo más complicado recopilar algunas columnas de información.

Una vez depuradas las bases de datos y buscando asegurarnos de que no se nos escaparan observaciones tuvimos que decidir cómo hacer el proceso de codificación. Terminamos recurriendo al sistema de codificación del Proyecto de Agendas Comparadas, que tampoco se aprende al primer acercamiento. Codificar cerca de 15.000 ítems, entre PL, leyes, CONPES, y proyectos de acto legislativo no fue un trabajo fácil. De ahí que es posible que haya errores en algunos datos, por temas de digitación o por errores de las fuentes utilizadas, además es seguro que la codificación no es perfecta, hay problemas de ambigüedad dado que es muy probable que un mismo ítem pueda ir en más de un código a la vez, por ejemplo, con PL o leyes ómnibus. De todas maneras, el autor se calibró en el uso de la codificación con un viaje a Barcelona España, a trabajar con la Dra. Laura Chaqués Bonafont quien lidera el Proyecto de Agendas Comparadas en ese país, y después de la primera codificación las bases de datos se revisaron tres veces más.

Finalmente, de este esfuerzo se espera que además de la tesis las bases de datos sean el comienzo del Proyecto de Agendas Comparadas en Colombia.

En términos teóricos nos enfrentamos a otra serie de dificultades. No encontramos en la literatura ninguna referencia a tipos de agendas en el sentido aquí planteado, y por tanto nada que relacionara esos tipos de agendas agregadas con éxito presidencial. Esto nos llevó primero, a plantearnos indagar exploratoriamente sobre esa relación y segundo a plantear que la literatura también debe incluir los tipos de agendas como factor explicativo,

buscando ampliar el ramillete de factores explicativos. En la construcción del marco teórico tuvimos que recurrir a la combinación del enfoque de agendas políticas con el enfoque de estudios presidenciales, identificando los factores explicativos más comunes a ambos, y a partir de ahí construir nuestro propio marco exploratorio de interpretación centrado en tres grupos de factores, las corrientes que vienen desde el agendamiento hacia la decisión, los factores político-institucionales del Congreso y la Presidencia y los factores contextuales.

Finalmente, a nivel metodológico destacamos dos limitaciones grandes. Por una parte, la definición y construcción de la variable “importancia” o “ambiciosidad”, y por la otra la falta de conocimientos estadísticos que de pronto habrían permitido un diseño más riguroso para determinar posiblemente con mayor exactitud la relación entre variables o entre los tipos de agendas y el éxito presidencial. El interés de medir la importancia de los ítems de las agendas implicó revisar diversas metodologías aplicadas en otros estudios, sin embargo, ninguna nos convenció, en general son dispendiosas y prácticamente ninguna elimina la subjetividad. Reconocimos que teníamos que trabajar teniendo en cuenta esos dos aspectos, y que era más posible reducir complejidad que subjetividad, y en eso nos enfocamos. Nos concentramos en plantear una variable de percepción, en la que, para simplificar su elaboración, contamos con las valoraciones, del autor, y la de académicos externos.

Dado cierto carácter exploratorio de la tesis, la magnitud de las bases de datos y el periodo estudiado, creemos que el aporte que hace es relevante más allá del posible uso de algunas técnicas estadísticas. De todos modos, la variable diversidad incluyó mediciones estadísticas y prueba chi cuadrado.

## **10.5 Conclusión de la discusión**

En Colombia el presidente no logra todo lo que quiere en el Congreso, pero en la parte que sí logra, la mayoría de las leyes son logros relevantes en términos de la importancia para los sectores de política pública relacionados. Esto permite dimensionar la relevancia de su agenda legislativa, respecto a sus otras agendas, (la administrativa, por ejemplo) pero también ubicarla con relación a la agenda del Congreso, teniendo en cuenta que juntos crean más del 98% de las leyes del país, el instrumento más relevante para la configuración de las políticas públicas formales.

La agenda legislativa presidencial se nutre con la disputa electoral, los programas de gobierno, la herencia de los antecesores y los temas que casi siempre deben estar, al igual que con las iniciativas ligadas al sello personal del presidente elegido, entre otras cosas. La agenda se va haciendo más clara con el discurso de posesión, el Plan de Desarrollo, y los discursos de instalación del Congreso. En ese camino es objeto de conflicto por los múltiples intereses que buscan acceder a la misma, pero no todos inciden sobre ella, e incluso no todos los que llegan reciben atención seria del presidente. Por estudios previos sabíamos que la ALP es importante en el proceso de las políticas públicas, pero no al nivel de detalle en que ahora lo sabemos. Ahora sabemos que es importante pero no al nivel en que ha sido en México o Argentina, donde las tasas de éxito del ejecutivo han alcanzado por momentos el 90 o 95% (Alcántara & García Montero, 2011; García-Montero, 2009) . Sin embargo, ahora sabemos que es importante no por la tasa de éxito referida a todos los PL que procesa, sino porque entre los más significativos alcanza porcentajes de aprobación considerablemente superiores a los de los congresistas.

Ahora sabemos igualmente que en términos de participación legislativa el Congreso colombiano no le va tan mal como pareciera a vista superficial, lo que lo coloca en comparación con otros países de la región en un Congreso no tan reactivo como una parte de la literatura lo ha evaluado. En la torta de la legislación el presidente no se lleva la mayor parte, pero sí la más grande en términos del impacto sobre la salud y el cambio de las políticas que promueve. En particular los presidentes colombianos, aunque hay variaciones entre ellos, son particularmente determinantes para los cambios en la mayoría de los sectores clave de política pública, como lo mencionamos previamente en comparación con el Congreso.

Con esta tesis lo que al principio era una suposición muy borrosa es ahora una pista clara por seguir para entender no solo la agenda legislativa presidencial y su destino en el Congreso, si no las relaciones ejecutivo legislativo, e incluso el funcionamiento del sistema político a partir del enfoque de agendas políticas. Se trata de la relación entre tipos de agendas y éxito legislativo presidencial en el Congreso. Encontramos que una configuración particular de agendas se asocia mayoritariamente con mayores niveles de éxito presidencial en asuntos de importancia alta.

En este capítulo hemos planteado algunas implicaciones para la teoría y para la práctica, y las limitaciones de nuestro trabajo. Desde la elaboración del marco teórico notamos que

---

la teoría asociada a temas de fijación de agenda y la teoría para explicar el éxito presidencial no consideraban entre sus múltiples factores explicativos los tipos de agendas, aunque ambas coincidían en considerar los tipos de políticas o los factores político-institucionales. En este caso nuestra tesis implica hacer ajustes en ambos conjuntos de literatura, lo que seguramente tendrá implicaciones en la expansión de los análisis para abarcar preguntas más complejas sobre la dinámica de las agendas no desde el punto de vista sectorial sino agregado. Particularmente el enfoque de las agendas políticas se beneficiará en su interés por estudiar la interacción entre agendas, particularmente cuando una agenda está destinada completamente a ser parte de otra, como sucede con las ALP.

En materia de implicaciones para la práctica consideramos que, dado que la investigación sugiere que ciertos tipos de agenda con ciertas características son más proclives a ser más exitosas, esto claramente puede derivar en aprendizajes para la gestión de las agendas presidenciales e incluso para las congresionales. Por ejemplo, desde el seguimiento a los proyectos de ley propios y a los que están cursando en el Congreso, el presidente puede sopesar las posibilidades para no sobrecargar la agenda del Congreso y aumentar las posibilidades de llegar en el momento adecuado. Por otro lado, si por el Congreso está difícil el camino esto lleva a considerar otros caminos, por ejemplo, el unilateral a través de CONPES o Decretos, entre otros.

En cuanto a las limitaciones de la tesis nos centramos en tres aspectos. El primero relativo a la complejidad en la construcción de las bases de datos, por su tamaño y por la ambigüedad de la codificación. El segundo en cuanto a la teoría y la inexistencia de la tipología de tipos de agendas como factor explicativo en relación con el éxito presidencial. La tesis claramente justifica incluir este factor entre los marcos teóricos utilizados hasta ahora. El tercero, se relaciona con limitaciones metodológica, por una parte, el desconocimiento de algunas herramientas estadísticas que tal vez habrían mejorado la validez de los hallazgos, y por el otro la construcción de la variable importancia, que tiene un alto contenido de subjetividad por estar basada exclusivamente en la valoración de tres personas.

La agenda legislativa presidencial importa para el proceso de las políticas públicas más que otras agendas, particularmente por su relevancia para los cambios de política pública más sobresalientes. Esto debería ubicarla en el centro de la discusión académica como

---

medio para conocer la dinámica política y presidencialista de nuestro sistema. Al ampliar su indagación a la interacción con el Congreso podemos notar que la lucha de poder que se gesta para incidir en la agenda presidencial se mueve hacia el escenario legislativo, donde efectivamente influye de manera importante, particularmente cuando las agendas se empaquetan en tipos de agendas, concentradas, pequeñas y ambiciosas.

# 11. Conclusiones

El presidente colombiano es el principal centro de atención política. Los movimientos de su atención mueven la atención de los demás actores relevantes en el sistema político. Una parte de su atención se empaqueta en la agenda legislativa presidencial, que justamente busca ocupar la atención del Congreso. Esta tesis se concentró en el análisis de la agenda legislativa presidencial, buscando ubicarla en el proceso co-participativo de las políticas públicas en el que participan las demás ramas del poder público. Esta tarea se dividió en dos partes, la primera centrada en la caracterización de las agendas legislativas presidenciales y la segunda, en analizarla en su relación con la agenda congresional buscando mirar si hay o no algún tipo de correlación entre tipos de agendas y niveles de éxito legislativo.

Si bien sabíamos algunas cosas sobre la ALP en Colombia, no era por el estudio directo y riguroso de las mismas, si no principalmente por descripciones indirectas. Por ejemplo, la mayoría de los aportes vienen de los estudios legislativos o de la comparación internacional de estos, en estudios cuantitativos basados exclusivamente en datos agregados relacionados con la iniciativa legislativa y las tasas de éxito presidencial. No encontramos durante toda esta tesis ningún análisis ni referencia académica centrada en el estudio de las ALP, tampoco nada sobre su caracterización en términos de diversidad o importancia de las agendas, y por tanto nada que relacione las agendas con las tasas de éxito legislativo. A nuestro modo de ver esto implica que hemos dejado de estudiar un campo clave para entender no sólo la dinámica sectorial de las políticas, sino también el funcionamiento mismo del sistema político, desde el punto de vista del poder presidencial y desde las relaciones ejecutivo legislativo que son clave del presidencialismo del país.

La literatura se concentra en el tipo de presidencialismo, y en las prerrogativas presidenciales para explicar su predominancia o no en el Congreso, no propiamente desde la interacción de agendas sino más desde quien domina a quien en el proceso legislativo.

Esta tesis se propuso analizar el éxito legislativo única y exclusivamente en relación con una nueva tipología de las agendas, según la combinación de tres características: tamaño, diversidad e importancia. Por una parte los resultados nos permiten ubicar las ALP en el proceso de las políticas, desde el final del proceso de fijación de agenda hasta su destino en el Congreso, por la otra revisar qué tanto copa la ALP la ALC lo que nos da cuenta del éxito legislativo presidencial, pero aún más específico, y tal vez el aporte más relevante, es que gracias a los datos elaborados podemos concluir que aunque no necesariamente los presidentes tengan mayor participación legislativa que los congresos, la parte que copan de la agenda legislativa contiene el mayor número de PL de importancia alta. Hemos encontrado evidencia muy sugerente de la relación entre los tipos de agendas y el éxito presidencial.

Nuestro análisis demuestra que las agendas pequeñas, enfocadas y ambiciosas se relacionan con mejores tasas de éxito legislativo para el presidente en materia de los asuntos que mayor cambio implican para las políticas. Y dentro de ese tipo de agendas, son las que comparten la característica de ambiciosas las que lograron mayores niveles de éxito en asuntos de importancia alta. De seis gobiernos, cuatro coinciden en agendas ambiciosas y exitosas. Esto significa que los gobiernos que priorizan asuntos de mayor impacto sobre las políticas en sus agendas, en un número moderado, y que no impliquen mayor fragmentación de la atención aumentan las probabilidades de ser más exitosos en la interacción de sus agendas con la agenda congresional.

Obviamente no podemos asegurar que sea suficiente, el liderazgo del presidente, su popularidad, el contexto, cuánto se involucra el presidente en el Congreso, las mayorías con que cuenta, la misma capacidad de carga de la ALC pueden ser factores que favorezcan la ALP, pero a partir de ahora no considerar los tipos de agendas puede dejar de lado otro factor necesario para dar cuenta de las interacciones Presidencia-Congreso en relación con la agenda legislativa presidencial. Paradójicamente en nuestro análisis el gobierno que tuvo más condiciones favorables (popularidad, ascendencia sobre la opinión pública, mayorías importantes, entre otras) no logró articular una agenda ambiciosa, y sus resultados fueron los peores en términos de éxito presidencial. Esta contradicción refuerza la relación entre el tipo de agenda mencionado y el éxito presidencial.

Entre las características de las políticas que se incluyen en la agenda nuestros hallazgos sugieren que es relevante para los presidentes que incluyan en sus paquetes de políticas

con destino al Congreso una combinación adecuada de políticas ambiciosas sectorialmente hablando. Las 4 agendas ambiciosas tuvieron más del 55% de toda su agenda en temas de importancia alta. De esas cuatro las dos de mayor porcentaje de PL de importancia alta también fueron las más exitosas en importancia alta. En últimas, inferimos que saber armar la ALP en términos de tamaño, diversidad y ambiciosidad aumenta las probabilidades de éxito de los presidentes en general y específicamente respecto a aquellos asuntos que implican los cambios sectoriales más importantes.

En relación con nuestros hallazgos en materia de relación entre tipos de agendas y éxito legislativo presidencial tenemos que agregar que los datos también nos sugieren que la relación establecida parece darse independiente de factores tan importantes como la popularidad o coyunturas complejas. El factor más importante en la literatura para explicar el éxito presidencial es el de las mayorías en el Congreso, en este caso, como vimos ninguno de los presidentes tuvo gobierno dividido, si bien sus mayorías fluctuaron a lo largo de sus mandatos, y aun así se encontraron diferencias considerables entre las agendas y sus tasas de éxito.

En relación con la indagación por el papel de la ALP en el proceso de las políticas públicas en Colombia, nuestra evidencia sugiere que la ALP es la agenda más relevante para el cambio de las políticas públicas. En primer lugar, es la agenda más técnica en términos de la disponibilidad de recursos y experticia de que dispone el ejecutivo, lo que en sí mismo le da una ventaja informacional sobre la agenda del Congreso, ese mayor conocimiento le da también la ventaja para elaborar propuestas de mayor alcance dentro de los distintos sectores. En segundo lugar, al estar ubicada en el centro de la atención política la ALP es objeto de disputa política por todos los demás actores sociopolíticos que buscan llamar la atención presidencial. En tercer lugar, su centralidad se mantiene de la etapa de formulación y agendamiento a la etapa decisional en el Congreso, donde ocupa casi la mitad de todo el trabajo legislativo relacionado con la elaboración normativa. La evidencia también muestra claramente que el Congreso prioriza en términos de tiempo el procesamiento de las iniciativas legislativas presidenciales.

Otro aspecto relevante, surge del esfuerzo teórico para incluir en la literatura la categoría o variable de tipos de agendas como factor a considerar en las explicaciones del éxito presidencial en el Congreso. Abrimos un camino que esperamos la evidencia sugerida

motive a otros a continuar expandiéndolo, por ejemplo en el sentido de nuevas variables para caracterizar los tipos de agendas.

Finalmente, la ALP transporta, como vimos, los cambios más importantes en los sectores de mayor relevancia para el sistema político colombiano. Es justamente esa importancia la que ubica las decisiones presidenciales contenidas en sus agendas en el centro del sistema político, teniendo en cuenta que para el caso colombiano el presidente no actúa solo, que el Congreso hace su parte, si bien en ocasiones mucho de lo que hace requiere la venia o bendición del gobierno, ya sea en términos políticos o presupuestales.

### **11.1 Recomendaciones para la investigación posterior**

En relación con las limitaciones presentadas en el capítulo 10 y a partir de los aportes que hace esta tesis creemos que se abren muchas posibilidades posiblemente en el marco de un programa de investigación amplio enfocado en el estudio de las agendas políticas, en sus interacciones dentro de países, y especialmente dirigida hacia la comparación latinoamericana, teniendo en cuenta como ya mencionamos que aspiramos a que las bases de datos elaboradas sirvan para sentar las bases del proyecto de agendas comparadas en Colombia, que sería el segundo país de la región en este trabajo después de Brasil.

En línea con el desarrollo del PAC en Colombia, el primer paso sugerido es la validación de las bases de datos con el proyecto internacional, para luego hacerlas públicas en la página web del Comparative Agendas Project. Una vez hecho esto pueden explotarse de mejor manera, tanto para hacer análisis para el caso colombiano, como en perspectiva comparada con los proyectos ya existentes y los nacientes en la región.

En particular el estudio de las agendas políticas a partir de los aportes de esta tesis puede expandirse en las siguientes líneas de trabajo.

Estudios sectoriales en perspectiva tradicional, que analicen longitudinalmente la dinámica de políticas públicas específicas, su entrada en la agenda presidencial y su paso por el Congreso. Sectorialmente es más fácil entrar en profundidad y detalle desde métodos cualitativos o mixtos que permitan aislar y probar algunos de los factores aquí tratados a nivel general. Las bases de datos que tenemos hasta ahora se extienden a un periodo

---

cercano a los 30 años, e incluyen sectores y subsectores, por lo que se constituyen en un insumo relevante para este tipo de estudios.

Análisis de la conformación de las agendas presidenciales. En esta tesis, partimos en gran medida de la agenda conformada, no tanto sobre cómo se conformó, de modo de poder saber de dónde vinieron los asuntos que llamaron la atención presidencial. Hay mucho espacio, para trabajar con asuntos de política pública específicos, pero también con las agendas completas. Por ejemplo, es necesaria más investigación para saber quién o quiénes fijan la agenda presidencial.

También se abre un amplio abanico de posibilidades ya que se tiene más o menos caracterizada la agenda legislativa presidencial para estudiarla y relacionarla no solo con el Congreso, sino con otras instituciones dentro del sistema político, por ejemplo, con la agenda mediática. Y obviamente para hacer comparaciones con otros países presidencialistas de la región, a medida que se expanda el Comparative Agendas Project.

Metodológicamente está todo por hacer, ya sea continuando y refinando el abordaje cuantitativo con mejores análisis estadísticos, o entrando en profundidad en casos que permitan rastrear mecanismos causales y tener el detalle de los procesos de fijación de agenda y de interacción entre agendas.

Por último, un trabajo pendiente es analizar a detalle la relación entre el presidente y el Congreso, en cuanto a cómo influye el primero en las iniciativas de los congresistas y su aprobación. Vimos por los datos de participación legislativa que el Congreso copa más del 50% de la agenda legislativa, aunque lo que logran aprobar no se corresponda en términos de importancia con la ALP, sin embargo, nos queda la duda si mucha de la legislación importante desde los congresistas suele requerir la venia política o presupuestal de los gobiernos, por poner un ejemplo.

## A. Anexos Parte I: clasificación de importancia alta, media, baja de los PL de cada ALP

Nro_Cámara	Nro_Senado	Presidente	Título	Tema	Subtema	Importancia
044/94	14/95	Samper	Por la cual se reglamenta la composición y el funcionamiento de la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creadas Por el artículo 56 de la constitución política	5	504	Alta
264/95	58/94	Samper	Estatutaria de la administración de justicia	12	1204	Alta
058/94	169/95	Samper	Por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasara a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones	20	2011	Media
162/94	94/94	Samper	Por la cual se crea el fondo de estabilización petrolera	8	803	Alta
001/94	98/94	Samper	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1995	1	105	Alta
066/94	237/95	Samper	Ley general de la cultura	23	2300	Alta
109/94	109/94	Samper	Por el cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la comisión nacional de televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector, se conceden unas facultades extraordinarias, y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones	17	1707	Alta
075/94	18/95	Samper	Por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la constitución política, con relación a quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público	3	325	Alta
083/94		Samper	Por la cual se reforma el estatuto notarial y en especial el decreto ley 960 de 1970 y se dictan otras disposiciones	12	1214	Alta
	117/94	Samper	Por la cual se reglamenta la acción de cumplimiento	2	299	Media
088/94	161/94	Samper	Por el cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la nación, se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias del sector público se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones	1	105	Media
100/94	149/94	Samper	Por el cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la policía nacional y del instituto para la seguridad social y bienestar de la policía nacional y se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la república para desarrollar la carrera policial denominada "nivel ejecutivo" modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética y evolución y clasificación"	12	1201	Media
158/95	137/94	Samper	Por medio del cual se redefinen las funciones del instituto nacional de vivienda de interés social y reforma urbana, Inurbe y se autoriza al gobierno la organización de una unidad administrativa especial"	14	1400	Media

089/94	012/94	Samper	Por el cual se adiciona el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia.	3	300	Alta
114/94	243/95	Samper	Por el cual se declara de utilidad pública e interés social la flora colombiana, se establecen estímulos para los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones	7	709	Alta
	153/94	Samper	Por la cual se modifica el artículo 14 del decreto Ley 1214 de 1990	16	1608	Baja
143/93	156/94	Samper	Por la cual se expiden normas en materia de saneamientos aduanera y se dictan otras disposiciones en materia tributaria	18	1807	Alta
242/95	157/94 ACUM 10/94 y 210/95	Samper	Por el cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera	20	2001	Alta
239/95	158/94	Samper	Por la cual se establece un sistema de ingreso extraordinarios en carrera administrativa para los empleados públicos del ministerio de defensa de la policía nacional, de los establecimientos públicos de las empresas industriales y comerciales del estado y de las unidades administrativas especiales adscritas o vinculadas al citado ministerio y se dictan otras disposiciones"	16	1608	Baja
295/95	171/95 - 166/94	Samper	Por medio de la cual la nación se asocia a la celebración del sesquicentenario del Colegio Nacional Santa Librada de la ciudad de Neiva departamento del Huila	20	2006	Baja
164/95	172/95	Samper	Plan Nacional de Desarrollo	20	2000	Alta
	191/95	Samper	Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial	20	2001	Alta
203/95	216/95	Samper	Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones	1	107	Alta
204/95		Samper	Por la cual se dictan normas sobre eficiencia y descongestión en la justicia y se promueve el acceso a la misma	12	1204	Alta
	217/95	Samper	Por la cual se fijan principios y se expiden normas generales en materia de turismo	15	1524	Alta
234/95		Samper	por la cual se crea el sistema nacional de bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones	12	1201	Alta
235/95		Samper	por la cual dictan disposiciones en materia de endeudamiento	1	105	Alta
236/95		Samper	por la cual se regulan las apropiaciones presupuestales destinadas a las contralorías y personerías distritales y municipales y se dictan otras disposiciones	20	2002	Media
	222/95	Samper	por la cual se concede una autorización al gobierno nacional y se dictan otras disposiciones	20	2099	Baja
	235/95	Samper	por el cual se dictan disposiciones en materia de endeudamiento y se dictan otras disposiciones	1	105	Alta
175/95	238/95	Samper	por medio de la cual se restablecen instrumentos para la indemnización de perjuicios de las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos	19	1925	Media
253/95		Samper	por la cual se hace cesión a título gratuito de un inmueble de la asociación colombiana de veteranos servicio en guerra internacional	16	1609	Baja
	240/95	Samper	por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte	10	1000	Alta
	241/95	Samper	por la cual se expide el código nacional de tránsito terrestre	10	1001	Alta
025/95		Samper	por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1996	1	105	Alta
242/95	32/95	Samper	Por la cual se fijan los principios y se expiden normas generales en materia de turismo	15	1524	Alta
026/95	158/95	Samper	Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones	1	107	Alta
194/95	54/95	Samper	Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, se otorgan facultades extraordinarias al presidente y se dictan otras disposiciones	1	101	Media
183/96	56/95	Samper	Por el cual se expide el estatuto nacional de transporte	10	1000	Alta
	57/95	Samper	Por la cual se expide el código nacional de tránsito terrestre	10	1001	Alta
028/96	68/95	Samper	Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento	1	105	Alta

049/95	182/95	Samper	Por la cual se modifica la Ley orgánica de presupuesto	1	105	Alta
	72/95	Samper	Por la cual se modifican las Leyes 136, 166 y 177 de 1994 y se dictan otras disposiciones	20	2001	Alta
063/95	210/95	Samper	Por medio de la cual se crea el premio internacional Luis Carlos Galán Sarmiento, y se dictan otras disposiciones	20	2006	Baja
074/95	226/96	Samper	Por la cual se crea el sistema nacional de bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones	12	1209	Alta
79/95	128/95	Samper	Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiación para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1996	1	105	Alta
80/95	129/95	Samper	Por la cual se decretan unos traslados en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1995	1	105	Alta
	95/95	Samper	Por el cual se modifica parcialmente la Ley 09 de 1989 y se dictan otras disposiciones relacionadas con la acción urbanista	20	2001	Alta
	103/95	Samper	Por la cual se concede una autorización al gobierno nacional y se dictan otras disposiciones	20	2011	Media
	109/95	Samper	Por el cual se organiza el ministerio de trabajo y seguridad social, se crea la administradora especial de inspección y vigilancia de trabajo y seguridad social y se dictan otras disposiciones	5	500	Alta
	110/95	Samper	Por la cual se regula la retención y pago de los gastos sindicados de la federación y confederación, se modifica el artículo 55 de la Ley 50 de 1990 y se derogan más disposiciones del código sustantivo del trabajo	5	599	Media
107/95	185/95	Samper	Por la cual se adopta el código procesal del trabajo	5	500	Alta
	118/95	Samper	Por la cual se reglamenta la financiación de las campañas electorales "estatutaria"	20	2012	Alta
118/95 - 094/95		Samper	Por la cual se dicta el estatuto de la oposición	20	2012	Alta
	005/95	Samper	Por la cual se reforma la Constitución Política.	20	2011	Alta
122/95		Samper	Por la cual se modifica el artículo 7 de la Ley 79 de 1993	20	2013	Baja
	121/95	Samper	Por el cual se define el consumo de subsistencia y se dictan disposiciones para el cálculo de subsidio a los usuarios de energía eléctrica	8	802	Media
	123/95	Samper	Por la cual se crea los fondos de desarrollo tecnológico, se establece la cuota de investigación y desarrollo tecnológico y se dictan otras disposiciones	17	1798	Media
213/95	124/95	Samper	Por el cual se desarrolla el artículo 354 de la constitución política de la República de Colombia, se crea la contaduría general de la nación como una unidad administrativa especial, adscrita al ministerio de hacienda y crédito público y se dictan otras disposiciones	20	2009	Alta
127/95		Samper	Por la cual se crean los jueces de paz	12	1299	Alta
	130/95	Samper	Por la cual se dictan normas de ordenamiento territorial	20	2001	Alta
	131/95	Samper	Por la cual se convierte en legislación permanente el decreto 1371 de 1995	20	2011	Media
130/95		Samper	Por la cual se convierten en legislación permanente el decreto 1372 de 1995	12	1205	Media
	132/95	Samper	Por la cual se establecen unas pensiones especiales para los ex presidentes de la república	20	2011	Baja
150/95	186/95	Samper	Por el cual se desarrolla le artículo 125 de la Constitución Política, se modifica parcialmente la Ley 27 de 1992, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del estado y se dictan otras disposiciones	20	2004	Alta
291/96	142/95	Samper	Mediante la cual se convierte en legislación permanente algunas disposiciones del decreto 1723 de 1995	12	1201	Media
219/95	143/95	Samper	Por la cual se convierte en legislación permanente el decreto 1531 de 1995 (por el cual se crea la Corporación para la Convivencia Ciudadana en la Región de Urabá -Conciudadana)	12	1211	Baja
217/95	150/95	Samper	Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones	20	2008	Alta
	159/95	Samper	Por medio del cual se regula el régimen de propiedad horizontal	14	1401	Alta

129/95	168/95	Samper	Por la cual se convierte en legislación permanente los decretos nº 1724 de 1995 "Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales, se modifican normas del código penal y procedimiento penal y se dictan otras disposiciones"	12	1210	Media
181/95		Samper	POR LA CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO NOTARIAL Y EN ESPECIAL EL DECRETO LEY 960 DE 1970 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES	12	1214	Alta
	175/95	Samper	Por el cual se fija el régimen propio del monopolio rentística de los juegos de suerte y azar	15	1526	Alta
208/95	179/95	Samper	Por la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 104 de 1993 (convivencia, la eficacia de la justicia)	12	1204	Alta
216/95 - 260/95	181/95	Samper	Por la cual se modifica parcialmente el decreto Ley 1301 de 1994 "sueldos trabajadores hospital militar"	16	1608	Baja
	183/95	Samper	Por la cual se reglamenta el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos, y se establecen medios de solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo	20	2004	Media
218/95	012/96	Samper	Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo-resistentes.	14	1400	Alta
153/94	207/95	Samper	Por la cual se establece el estatuto para la protección al consumidor	15	1525	Alta
228/95 - 229/95		Samper	POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE EFICIENCIA Y DESCONGESTION EN LA JUSTICIA Y SE PROMUEVE EL ACCESO A LA MISMA	12	1204	Alta
	024/96	Samper	Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia	20	2011	Alta
262/96	229/96	Samper	Por el cual se modifica el reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios	20	2011	Media
	228/96	Samper	Por la cual se reviste al presidente de la república de facultades extraordinarias para modificar los reglamentos sobre el régimen disciplinarios, evaluación y clasificación para las fuerzas militares	20	2011	Media
	249/96	Samper	Por la cual se regula la participación de las organizaciones civiles en la gestión pública y se dictan otras disposiciones	20	2002	Media
275/96	292/96	Samper	Por medio de la cual se prorroga por un (1) año la vigencia del decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991, sobre descongestión de despachos judiciales prorrogado Por la Ley 192 del 29 junio de 1995	12	1204	Baja
	014/96	Samper	Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia.	2	200	Alta
299/96	254/96	Samper	Por la cual se dictan disposiciones sobre regiones de planificación, consejos regionales de planificación y se modifican los artículos 47 y 51 de la Ley 152 de 1994	20	2001	Baja
	255/96	Samper	Por la cual se reglamenta el servicio obligatorio a la nación a través de la fuerza pública y se dictan disposiciones sobre el control de reservas y movilización de personal	16	1608	Media
292/96		Samper	Por medio del cual se dictan disposiciones en materia tributaria para las confesiones y congregaciones religiosas	1	107	Media
	279/96	Samper	Por la cual se modifican paralelamente de la Ley 6° de 1961 y se dictan otras disposiciones para el ejercicio de la anestesiología y reanimación en el territorio nacional	3	325	Baja
307/96	284/96	Samper	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 servicios públicos domiciliarios	14	1415	Alta
	231/96	Samper	Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de arquitectura y se dictan otras disposiciones	15	1599	Baja
112/96	18/96	Samper	Por la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada y se dictan otras disposiciones.	12	1201	Alta
113/96	19/96	Samper	Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita.	12	1203	Alta
014/96	162/96	Samper	Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el consejo profesional nacional de arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el código de ética profesional, se establece el régimen disciplinario para estas profesiones, se reestructura el consejo profesional nacional de ingeniería y arquitectura en consejo profesional nacional de ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones	15	1599	Baja
012/96	101/97	Samper	Por medio del cual se dictan disposiciones sobre las confesiones y congregaciones religiosas en desarrollo del artículo 19 de la constitución política	2	207	Media
015/96		Samper	Por la cual se reviste al presidente de la república de facultades extraordinarias para modificar los reglamentos sobre el régimen disciplinario, evaluación y clasificación para las fuerzas militares	16	1608	Media

016/96 - 44/96 - 70/96		Samper	por la cual se reglamenta el servicio obligatorio a la nación a través de la fuerza pública, y se dictan disposiciones sobre control de reservas y movilización de personal	16	1608	Media
	003/96	Samper	Por el cual se modifica el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia.	20	2004	Alta
	24/96	Samper	Por medio de la cual se dictan normas en materia de derechos de los consumidores.	15	1525	Alta
	25/96	Samper	Por medio del cual se regula el régimen de propiedad horizontal.	14	1401	Alta
032/96	120/96	Samper	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1997	1	105	Alta
239/96	56/96	Samper	Por el cual se modifica y adiciona la Ley 37 de 1989 "Por medio de la cual se dan las bases para estructurar el plan nacional de desarrollo forestal y se crea servicio nacional forestal" se crea el fondo nacional de reforestación y se dictan otras disposiciones	21	2103	Alta
057/96		Samper	Por el cual se transforma el departamento administrativo nacional de cooperativas en la superintendencia de economía solidaria, se autoriza la participación del gobierno nacional en una corporación mixta para el desarrollo de la economía solidaria, se regula el desarrollo de la actividad financiera por parte de las empresas del sector de la economía solidaria y se dictan otras disposiciones".	15	1599	Alta
078/96	119/97	Samper	Por la cual se reestructura el departamento administrativo nacional de cooperativas en el departamento administrativo nacional de la economía solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones (dancoop)	15	1599	Alta
174/96	65/96	Samper	Por la cual se crea la empresa colombiana de gas - ecogas	8	803	Media
	72/96	Samper	Por la cual se regula la negociación colectiva en el sector publico	5	504	Media
068/96	166/96	Samper	Por la cual se transforma la caja nacional de previsión social de establecimiento público en empresa industrial y comercial del estado y se dictan otras disposiciones	20	2099	Baja
071/96 - 031/96 -	024/96	Samper	POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCION POLITICA	20	2011	Alta
	77/96	Samper	Por la cual se declara como prioridad sanitaria nacional la erradicación de la fiebre aftosa del territorio nacional, se crea la comisión nacional de sanidad animal y se dictan otras disposiciones	4	405	Media
106/97	78/96	Samper	Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento publico	1	105	Media
091/96	123/96	Samper	Por la cual se decretan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1996	1	105	Alta
	83/96	Samper	Por el cual se adopta el código procesal del trabajo	5	500	Alta
097/96	141/96	Samper	Por la cual se autoriza al gobierno nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones	1	105	Media
185/96	89/96	Samper	Por el cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público y se expiden otras disposiciones	1	105	Alta
109/96		Samper	Por la cual se adoptan los resultados del xvi censo nacional de población y v de vivienda, realizado el 23 de octubre de 1993	20	2013	Baja
175/96	102/96	Samper	Por la cual se modifica la Ley 49 de 1992	20	2004	Baja
127/96		Samper	Por medio del cual se dictan disposiciones sobre las confesiones y congregaciones religiosas en desarrollo del artículo 19 de la constitución política	2	207	Media
207/96 - 073/96	109/96 - 131/96	Samper	Reestructuración del sistema de salud de las fuerzas militares y de la policía nacional	16	1608	Alta
135/96		Samper	Por la cual se dictan normas en materia de ética médica	3	325	Baja
219/96	119/96	Samper	Por la cual se reglamenta la profesión de optometría en Colombia y se dictan otras disposiciones	3	325	Baja
135/96 - 160/96	214/98	Samper	Por la cual se dictan normas en materia de ética médica	3	325	Baja
139/96		Samper	Por la cual se regula la participación de las organizaciones civiles en gestión pública, y se dictan otras disposiciones	20	2016	Media

140/96	204/97	Samper	Por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al instituto nacional de vigilancia de medicamentos y alimentos, "invima", su cobro	3	321	Media
144/96	253/97	Samper	Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.	20	2004	Alta
	132/96	Samper	Por la cual se modifica el estatuto orgánico del sistema financiero y se dictan otras disposiciones en relación con la prevención de conductas delictivas en la actividad financiera y aseguradora	15	1500	Alta
167/96		Samper	Por la cual se expide el código para la convivencia ciudadana	12	1299	Alta
164/96	165/96	Samper	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 37 de 1993, y se dictan otras disposiciones	17	1706	Media
166/96	104/97	Samper	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 6 de 1991, y se dictan otras disposiciones para el ejercicio de la anestesiología y reanimación en el territorio nacional	3	325	Baja
	144/96	Samper	Por la cual se expide el código nacional de tránsito terrestre	10	1001	Alta
	145/96	Samper	Por la cual se expide el estatuto nacional de la contribución de valorización	1	107	Alta
258/97	149/96	Samper	Por la cual se crea la red de solidaridad social, el fondo de programas especiales para la paz, y el fondo del plan nacional de desarrollo alternativo -fondo plante-, y se dictan otras disposiciones	13	1302	Alta
187/96		Samper	Por el cual se reforma el código de minas	8	800	Alta
192/96	178/97	Samper	Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la constitución política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el ministerio de la cultura y se trasladan algunas dependencias	23	2300	Alta
	160/96	Samper	Por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del código sustantivo del trabajo	5	500	Media
269/97	168/96	Samper	Por la cual se consagran normas de alternatividad en la legislación penal y penitenciaria y se dictan otras disposiciones tendientes a descongestionar los establecimientos carcelarios del país. (alternatividad penal)	12	1205	Alta
	169/96	Samper	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos	20	2001	Alta
	170/96	Samper	Por medio de la cual se regulan los procedimientos de asistencia internacional para la ejecución de medidas provisionales o extinción del dominio de bienes	12	1299	Media
234/96	001/97	Samper	Por la cual se dictan normas sobre eficacia y descongestión en la justicia y se promueve el acceso a la misma	12	1204	Alta
	174/96	Samper	Por medio de la cual se adoptan disposiciones para la protección de la población civil y de las víctimas en conflicto.	50	5000	Alta
	005/97	Samper	Por el cual se modifica parcialmente la Constitución Política de Colombia.	20	2011	Alta
249/97		Samper	Por la cual se deroga el artículo 26 de la Ley 335 de 1996. Ley de televisión.	17	1707	Baja
260/97		Samper	Por el cual se adiciona el parágrafo 7 del artículo 241 de la Constitución Política. - CORTE CONSTITUCIONAL	20	2011	Baja
285/97		Samper	Por el cual se reforma la constitución política	20	2011	Alta
287/97	256/97	Samper	Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones	1	107	Alta
275/97	226/97	Samper	Por medio de la cual se prorroga por un (1) año la vigencia del decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991, sobre descongestión de despachos judiciales, prorrogado por la Ley 287 del 4 de julio de 1996.	12	1204	Baja
	032/97	Samper	Por medio de la cual se deroga el artículo 35 de la Constitución Política y se establecen otras disposiciones	12	1299	Alta
	033/97	Samper	Por el cual se reforma la Constitución Política artículo 58	2	200	Alta
295/97		Samper	Por la cual se dicta la ley general o estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública se regula el ejercicio de la función administrativa y se expiden las disposiciones para el cumplimiento de la distribución a que se refiere el artículo 189, numerales 15 y 16 de la constitución política".	20	2002	Alta
297/97	255/97	Samper	Por la cual se decretan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1997	1	105	Alta
	233/97	Samper	Por la cual se crea el fondo nacional de solidaridad para la vivienda de interés social se establece el sistema de subsidio a la vivienda de interés social Por parte de las cajas de compensación familiar y se adiciona y modifican las Leyes 49 de 1990 y 21 de 1992	14	1406	Alta

335/97	238/97	Samper	Por la cual se reorganiza el fondo nacional de ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones	15	1501	Alta
	247/97	Samper	Mediante el cual se adiciona las funciones del ministerio de comunicaciones, se modifica su nombre y se crea una nueva dependencia	17	1700	Media
003/97		Samper	Por el cual se adicionan las funciones del ministerio de comunicaciones, se modifica su nombre, se le crea una nueva dependencia y se dictan otras disposiciones	17	1700	Media
023/97	97/97	Samper	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1998	1	105	Alta
	002/97	Samper	Por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política.	2	200	Alta
	39/97	Samper	Por la cual se dictan normas en materia de derechos de los consumidores	15	1525	Alta
129/97	41/97	Samper	Por la cual se adiciona un articulado de los decretos de Leyes 1211 – 1212 - 1213 – de 1990 y del decreto 109 de 1995. salarios militares	16	1608	Baja
031/97	155/97	Samper	Por el cual se crea el consejo nacional de paz, se le otorgan funciones y se dictan otras disposiciones	50	5000	Alta
223/98	57/97	Samper	Por la cual se crean los jueces de la paz y se reglamenta su organización y funcionamiento	12	1299	Media
051/97	170/97	Samper	Por el cual se dicta la Ley general o estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública, se regula el ejercicio de la función administrativa y se expiden las disposiciones para el cumplimiento de la atribución a que se refiere el artículo 189, numeral 15 y 16 de la constitución política	20	2002	Alta
055/97		Samper	por la cual se expide el código para la convivencia ciudadana	12	1299	Alta
059/97		Samper	por medio del cual se crea la unidad de información e inteligencia financiera contra el lavado de activos	12	1202	Alta
063/97	106/97	Samper	Por la cual se asignan competencias para la investigación y el juzgamiento de los miembros de la fuerza pública por algunos delitos y se otorgan otras garantías	16	1608	Media
064/97	107/97	Samper	Por medio del cual se crea el código penal militar	16	1608	Alta
092/97	75/97	Samper	Por medio de la cual se proroga modifica y adiciona la vigencia de la Ley 104 del 30 de diciembre de 1993, Por la cual se consagra unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, prorrogada, modificada y adicionada Por la Ley 241 del 26 de diciembre de 1995	12	1204	Alta
084/97	114/97	Samper	Por la cual se proroga indefinidamente la vigencia de los artículos 122, 123, 124 y 125 de la Ley 104 de 1993	12	1204	Media
097/97	148/97	Samper	Por la cual se modifican los estatutos de carrera de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de la policía nacional	16	1608	Baja
115/97		Samper	Por el cual se adiciona el artículo 241 del código penal con un literal b. "hurto de combustible y sus derivados".	12	1210	Baja
222/98	129/97	Samper	Por medio de la cual se tipifica la desaparición forzada de personas y el genocidio se aumenta la pena para el delito de tortura y se dictan otras disposiciones	12	1210	Media
116/97	150/97	Samper	Por el cual se expide el código del niño que sustituye el decreto 2737/89 código del menor	13	1308	Alta
117/97		Samper	por la cual se fija el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar	15	1526	Alta
125/97		Samper	por el cual se honra la memoria de un ilustre colombiano". (Alfonso palacio rudas).	20	2006	Baja
126/97		Samper	por el cual se modifica el estatuto de oficiales y suboficiales de la policía nacional	16	1608	Media
134/97	145/97	Samper	Por la cual se autoriza al ministro de Hacienda y Crédito Público para reconocer como deuda pública de la nación las obligaciones pendientes de pago de la caja de previsión social de comunicaciones - caprecom	20	2009	Baja
192/97	146/97	Samper	Por medio de la cual se autoriza al Banco de la Republica para disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de cupo legal con el fin de conmemorar el cincuentenario de la OEA, así como para establecer sus relaciones de determinar sus características	20	2006	Baja
135/97	147/97	Samper	Por el cual se establece un incentivo a las mesadas pensionales de algunos servidores públicos	16	1608	Baja
105/98	149/97	Samper	Por el cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador y el mercado público de valores	15	1501	Alta

	152/97	Samper	Por la cual se dispone la reestructuración del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS" y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la Republica	16	1603	Alta
144/97		Samper	Por el cual se eliminan las franquicias postales y de correos.	20	2003	Media
064/98	172/98	Samper	Por medio de la cual se autoriza la vinculación del Ministerio de hacienda y crédito público – dirección general de presupuesto a asociación internacional de presupuesto público (asip) y se aprueba el estatuto	20	2009	Baja
	173/98	Samper	Por medio de la cual se declara patrimonio nacional al caballo criollo colombiano de paso fino y se dictan otras disposiciones	20	2006	Baja
	006/98	Samper	Por medio del cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia.	2	200	Alta
211/98		Samper	por medio del cual se expide el estatuto nacional de la contribución de la valorización	1	107	Alta
224/98		Samper	por el cual se establece una exención tributaria para personas naturales o jurídicas que participan en la implementación y desarrollo de proyectos aprobados por el protocolo de Montreal para Colombia	7	799	Media
225/98		Samper	por medio de la cual se fortalecen las haciendas departamentales, se autorizan unas operaciones de empréstito y se dictan otras disposiciones	20	2001	Media
226/98		Samper	por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos	20	2001	Alta
227/98	95/98	Samper	Por medio del cual se define y reglamenta el acceso y uso del comercio electrónico, firmas digitales y se autorizan las entidades de certificación	15	1500	Alta
230/98	204/98	Samper	Por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 1997 de la subventa de seguros de riesgos catastrófico y accidentes de tránsito del fondo de solidaridad y garantía en salud	3	300	Baja
231/98	205/98	Samper	Por medio de la cual se decreta una adición en el presupuesto de rentas de recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1998	1	105	Alta
234/98	164/99	Samper	Por la cual se dictan normas especiales sobre la corporación financiera vinculada al ministerio de comercio exterior, le otorgan unas autorizaciones a la nación y se crea el fondo de fomento a la productividad y competitividad	15	1599	Media
	206/98	Samper	Por la cual se modifica el parágrafo 3º del artículo 37 del decreto 2535 de 1993 "manejo de armas y explosivos"	16	1605	Baja
	207/98	Samper	Por el cual se crea la unidad administrativa especial de asuntos nucleares y se dictan otras disposiciones	8	801	Media
	216/98	Samper	Por la cual se penaliza la piratería terrestre en el país	12	1202	Media
142/98	20/98	Samper	Por medio de la se tipifica la desaparición forzada de personas y el genocidio: se amplía la descripción típica del delito de tortura y se dictan otras disposiciones	12	1210	Media
004/98	163/99	Samper	Por medio de la cual se crea la unidad de información y análisis financiero	15	1501	Media
006/98	16/99	Samper	Por medio del cual se crea el fondo nacional para la reposición del parque automotor terrestre y se dictan otras disposiciones	10	1002	Media
	25/98	Samper	Por el cual se crea la unidad administrativa especial de asuntos nucleares y se dictan otras disposiciones	8	801	Media
008/98	100/98	Samper	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 enero al 31 de diciembre de 1999	1	105	Alta
011/98		Samper	Por la cual se establece una exención tributaria para personas naturales o jurídicas que participan en la implementación y desarrollo de proyectos aprobados por el Protocolo de Montreal para Colombia.	7	799	Media
	29/98	Samper	Por la cual se definen las reglas del sector de telecomunicaciones se establecen las potestades del estado en relación con el mismo y los derechos y deberes de los operadores	17	1706	Alta
013/98	101/98	Samper	Por la cual se efectúa una modificación en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1998	1	105	Alta
014/98	184/99	Samper	Por la cual se fija el alcance del parágrafo segundo del artículo 44 de la Ley 99/93 y adoptan otras disposiciones	7	700	Baja
018/98		Samper	Por el cual se promueve el desarrollo de las micro pequeñas y medianas empresas, MIPYMES.	15	1521	Alta
	45/98	Samper	Por la cual se dictan normas pendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos	20	2001	Alta
134/98	46/98	Samper	Por medio de la cual se adopta la Ley general de archivos	20	2002	Alta

043/98 - 003/98		Pastrana	Por la cual se racionaliza el sistema tributario de las entidades territoriales.	1	107	Alta
044/98	102/98	Pastrana	Por la cual se modifica el estatuto orgánico de presupuesto. "conjuntas"	1	105	Alta
043/98	105/98	Pastrana	Por la cual se racionaliza el sistema tributario en las entidades territoriales. "conjuntas"	1	107	Alta
045/98	106/98	Pastrana	Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. "conjuntas"	1	107	Alta
046/98	107/98	Pastrana	Por la cual se autorizan un endeudamiento público interno. "conjuntas"	1	105	Media
	007/98	Pastrana	Por el cual se reforma el artículo 358 de la Constitución Política de Colombia	20	2001	Alta
137/98	016/98 - 014/98	Pastrana	Por medio del cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia	2	200	Alta
088/98		Pastrana	Por la cual se reforma la Constitución Política (artículo 178 de la Constitución).	20	2011	Alta
112/98		Pastrana	Por el cual se modifica parcialmente la Ley 84 de 1989 en materia de caza de Animales Silvestres.	4	408	Media
157/98	108/98	Pastrana	Por la cual se dictan disposiciones sobre la revocación de la cedula de ciudadanía	2	299	Baja
144/98	138/98	Pastrana	Por medio del cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y el decreto 2699 de 1991 y se dictan otras disposiciones	12	1204	Media
145/98	139/98	Pastrana	Por el cual se derogan suprimen y modifican algunas disposiciones del decreto 2780 de 1991 y de los decretos Leyes 2271, 2376, de 1991, Ley 65 de 1993 y Ley 333 de 1996 y se dictan otras disposiciones	12	1204	Alta
	144/98	Pastrana	Por el cual se reglamenta el ejercicio de la profesión médica en Colombia	3	325	Baja
173/99	173/99	Pastrana	Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo para los años 1999 a 2002	20	2000	Alta
213/99	184/99	Pastrana	Por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del código sustantivo del trabajo	5	500	Alta
212/99		Pastrana	Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre.	10	1000	Alta
214/99	221/00	Pastrana	Por la cual se regula la actividad de practica en aguas marítimas y fluviales de la nación colombiana	10	1007	Media
	213/99	Pastrana	Por la cual se regula la prestación de los servicios de comunicación - pcs	17	1706	Alta
	219/99	Pastrana	Por medio de la cual se dictan disposiciones tendientes a racionalizar el gasto público	1	105	Alta
098/99	220/99	Pastrana	Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones	1	105	Alta
110/99	225/99	Pastrana	Por la cual se reviste al presidente de la república de facultades extraordinarias para modificar las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares invalideces e indemnizaciones de las fuerzas militares y de la policía nacional y expedir el estatuto del soldado profesional	16	1608	Media
013/99	93/99	Pastrana	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del 2000	1	105	Alta
180/99	47/99	Pastrana	Por la cual se regula la prestación de los servicios de comunicación personal pcs	17	1706	Alta
301/00	156/99	Pastrana	Por la cual se establecen normas que regulan la protección de la salud pública (Modificación al Código Sanitario Nacional).	3	300	Alta
033/99	133/99	Pastrana	Por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 1998 de la subcuenta de seguros de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del fondo de solidaridad y garantía en salud	3	300	Baja
032/99	134/99	Pastrana	Por la cual se decreta una adición al presupuesto de rentas y recursos de capital y a la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1999	1	105	Alta
181/99	62/99	Pastrana	Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional	20	2001	Alta

035/99	214/00	Pastrana	Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar	15	1526	Alta
046/99	199/99	Pastrana	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley orgánica de presupuesto el decreto 1421 de 1993 y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización	20	2000	Alta
	76/99	Pastrana	Por medio de la cual se derogan unos artículos de la Ley 270 del 7 de marzo de 1996, estatuto de la administración de justicia	12	1204	Media
	007/99	Pastrana	Por medio de la cual se reforma el numeral décimo (10) del artículo 241 la Constitución Política	20	2099	Baja
	008/99	Pastrana	Por el cual se modifican los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política de Colombia	20	2001	Alta
089/99	122/99	Pastrana	Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1991	1	105	Alta
	114/99	Pastrana	Por la cual se autoriza el cambio de destinación del nombre de qué trata el artículo 1 de la Ley 78/68 (Parque Salitre)	20	2008	Baja
168/99	121/99	Pastrana	Por medio del cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la empresa nacional de telecomunicaciones telecom	17	1706	Media
	123/99	Pastrana	Por la cual se modifica la Ley 486 de 24 de diciembre de 1998 (renovación cédula de ciudadanía)	2	299	Baja
113/99	163/99	Pastrana	Mediante la cual se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución	20	2011	Media
160/99	135/99	Pastrana	Por medio de la cual se proroga la vigencia de algunos artículos de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones	16	1608	Baja
305/00	136/99	Pastrana	Por medio de la cual se regula el régimen de propiedad horizontal	14	1401	Alta
	137/99	Pastrana	Por la cual se dictan disposiciones sobre arrendamiento de inmuebles urbanos destinados a vivienda	14	1406	Media
134/99	164/99	Pastrana	Por la cual se dictan normas esenciales para regular un sistema especializado para financiación de vivienda individual a largo plazo, se crean nuevos instrumentos de movilización del ahorro destinados a la financiación de vivienda, se dictan medidas relacionadas con el impuesto de urbanismo y construcción para incentivar el desarrollo de la construcción y se expidan otras disposiciones tendientes a disminuir las cuotas de las transacciones del sector habitacional	14	1400	Alta
135/99	228/00	Pastrana	Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas	15	1521	Alta
	143/99	Pastrana	Por la cual se redistribuye el patrimonio del instituto pascual bravo de Medellín entre este y el instituto técnico pascual bravo	6	601	Baja
151/99	181/99	Pastrana	Por la cual se modifica la Ley 160 de 1991 del sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural	4	400	Media
154/99 - 069/99	016/00	Pastrana	Por la cual se reforma el código procesal del trabajo y de la seguridad social	5	500	Alta
304/00	148/99	Pastrana	Por el cual se modifican normas relativas a la conciliación al servicio legal popular y se dictan otras disposiciones	12	1299	Alta
159/99	005/00	Pastrana	Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles	8	803	Media
293/00	157/99	Pastrana	Por la cual se dictan algunas medidas para proteger el tesoro público	1	104	Media
	159/99	Pastrana	Por la cual se modifican las Leyes 388 y 507 de 1994 y se dictan otras disposiciones	20	2001	Baja
176/99	300/00	Pastrana	Por la cual se fijan el sistema y el método para que el instituto colombiano para el fomento de la educación superior icfes, fijen las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones	6	601	Baja
	195/99	Pastrana	Por medio del cual se expide el estatuto nacional del sistema de la contribución de valorización	1	107	Alta
	200/99	Pastrana	Estatutaria de la administración de la justicia penal militar	16	1608	Alta
145/99	208/99	Pastrana	Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función normal de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta Ley	15	1500	Alta
137/99	216/00	Pastrana	Por la cual se modifican parcialmente los decretos 627 de 1974 y 2138 de 1992	7	700	Baja

	250/00	Pastrana	Por medio del cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la empresa nacional de telecomunicaciones telecom, se señalan algunos aspectos de su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al gobierno nacional	17	1706	Media
238/00	259/00	Pastrana	Por la cual se crean unos impuestos se modifica el estatuto tributario y se dictan otras disposiciones	1	107	Alta
	022/00	Pastrana	Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.	20	2001	Media
261/00	262/00	Pastrana	Por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional	20	2012	Alta
127/00	269/00	Pastrana	Mediante el cual se expide el código de minas	8	800	Alta
186/01	293/00	Pastrana	Por medio del cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales	18	1803	Alta
287/00	286/00	Pastrana	Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000	1	105	Alta
294/00		Pastrana	Por medio del cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales (zonas especiales económicas de exportación).	20	2001	Alta
299/00		Pastrana	Por la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.	20	2003	Alta
	291/00	Pastrana	Por la cual se establece el régimen general de telecomunicaciones	17	1706	Alta
013/00	54/00	Pastrana	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001	1	105	Alta
025/00	217/01	Pastrana	Por la cual se conforma la comisión nacional del servicio civil, se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones	20	2004	Alta
124/00	83/00	Pastrana	Por medio del cual se autorizan la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la empresa nacional de telecomunicaciones – telecom – se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al gobierno nacional	17	1706	Baja
	85/00	Pastrana	Por medio de la cual se modifica la Ley 80/93	20	2002	Media
076/00	008/01	Pastrana	Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo, y extorsión y se expiden otras disposiciones	12	1227	Media
082/00		Pastrana	Por medio del cual se reglamentan los artículos 296, 303, 304, 314, 315, numeral 2 y 323 de la Constitución Política de Colombia.	20	2011	Media
083/00		Pastrana	Código Nacional de Tránsito Terrestre.	10	1000	Alta
108/00		Pastrana	Por la cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, tramites y procedimientos (Ley anti trámites).	20	2002	Alta
159/01	110/00	Pastrana	Por la cual se establece un procedimiento judicial especial para sanear el derecho de dominio en pequeñas propiedades rurales o suburbanas y se dictan otras disposiciones	14	1499	Media
	013/00	Pastrana	Por medio del cual se reforma parcialmente la Constitución Política	12	1204	Alta
120/00	012/00	Pastrana	Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política (transferencias).	20	2001	Alta
113/00	131/00	Pastrana	Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto general de la nación del año 2000, para financiar subsidios de vivienda a través del forec	14	1406	Alta
112/00	132/00	Pastrana	Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000	1	105	Alta
125/00	121/00	Pastrana	Por la cual se expiden disposiciones sobre la organización y funcionamiento de la administración pública y se otorgan unas facultades al Presidente de la república	20	2002	Media
072/00-62/00	126/00	Pastrana	Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones	1	107	Alta
059/01	141/00	Pastrana	Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales	2	202	Alta
145/01		Pastrana	Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Calidad.	15	1599	Alta

169/01	67/01	Pastrana	Por medio de la cual se establece el día nacional de las comunidades negras de Colombia	20	2006	Baja
170/01	201/01	Pastrana	Por el cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, explotación, y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas ubicadas en el municipio de Manaure, Guajira, y las salinas de Zipaquirá, y se dictan otras disposiciones	21	2103	Media
180/01	009/01	Pastrana	Por la cual se institucionaliza el día del niño y se dictan otras disposiciones	20	2006	Baja
202/01		Pastrana	Por la cual se autoriza a un establecimiento público del orden nacional a realizar una inversión (Paz del Río - ferrocarriles).	20	2008	Baja
214/01	94/01	Pastrana	Por la cual se dictan normas para el registro de abanderamiento de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial	4	408	Media
229/01	221/01	Pastrana	Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación del año 2001	1	105	Alta
	41/01	Pastrana	Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial	20	2001	Alta
042/01	56/01	Pastrana	Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del primero (1) de enero al 31 de diciembre del 2002	1	105	Alta
058/02	59/01	Pastrana	Por la cual se expiden disposiciones sobre la organización y el funcionamiento de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la republica	20	2002	Alta
061/01	95/01	Pastrana	Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el subsidio nacional para la vivienda de interés social en terreno	14	1406	Media
066/01	79/01	Pastrana	Por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 2000 de la subcuenta de seguros de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del fondo de solidaridad y garantía en salud	3	322	Baja
067/01	80/01	Pastrana	Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación del año 2001	1	105	Alta
076/01	210/02	Pastrana	Por el cual se modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994	20	2001	Baja
086/01		Pastrana	Por medio de la cual se crea el Estatuto de Ingresos Territoriales, se reorganiza el sistema impositivo de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.	1	107	Alta
231/02	107/01	Pastrana	Por la cual se modifica la Ley 486 de 24 de diciembre de 1998	20	2012	Baja
	108/01	Pastrana	Por la cual se establecen normas relacionadas con las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos del público que se efectúen mediante valores, se conceden facultades y se dictan otras disposiciones	15	1500	Media
098/01		Pastrana	Por la cual se crea una tasa y se faculta al gobierno nacional para fijar las tarifas por los servicios que se presten en la unidad administrativa especial dirección nacional de derecho de autor del ministerio del interior	15	1522	Baja
099/01	266/02	Pastrana	Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública	1	108	Media
135/01	120/01	Pastrana	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones	20	2001	Alta
102/01	126/01	Pastrana	Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones (regalías)	20	2001	Alta
106/01	279/02	Pastrana	Por la cual se ajustan algunas normas del estatuto orgánico del sistema financiero y se dictan otras disposiciones	15	1501	Alta
115/01	188/01	Pastrana	Por la cual se reglamenta el fondo de compensación interministerial, creado por el artículo 70 de la Ley 38 de 1989	20	2001	Baja
268/03	130/01	Pastrana	Por medio de la cual se autoriza al ministerio de relaciones exteriores a asumir los gastos que implique la participación de Colombia en el grupo de los quince g15	19	1900	Baja
120/01	237/02	Pastrana	Por la cual se crea el sistema nacional de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (spa) se establece su dirección y se dictan otras disposiciones	3	342	Alta
072/01	138/01	Pastrana	Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entradas del estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos	20	2002	Alta
127/01		Pastrana	Por la cual se crea el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.	12	1206	Alta
126/01	213/02	Pastrana	Por la cual se establecen los requisitos para obtener la tarjeta profesional de abogado y el ejercicio de la profesión como litigante o conciliador y se dictan otras disposiciones	12	1299	Baja
129/01	259/02	Pastrana	Por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993	10	1000	Media

141/01	158/02	Pastrana	Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia	23	2301	Alta
140/01	165/02	Pastrana	Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones	14	1406	Alta
	160/01	Pastrana	Ley general de telecomunicaciones	17	1706	Alta
	164/01	Pastrana	Por medio de la cual se asignan recursos del fondo nacional de regalías para cubrir el pasivo pensional de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones	20	2001	Media
158/01	170/01	Pastrana	Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación del año 2001	1	105	Alta
166/01	161/02	Pastrana	Por la cual se expide el reglamento de régimen disciplinario para las fuerzas militares	16	1608	Alta
294/02	197/01	Pastrana	Por medio de la cual se autoriza al fondo rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para asumir contribución anual del consejo colombiano de cooperación del pacífico (colpecc) al consejo de cooperación económica del pacífico (pecc)	18	1802	Baja
284/02	204/01	Pastrana	Por la cual se modifica el código de procedimiento civil, se regula el proceso ejecutivo, y se dictan otras disposiciones	12	1210	Alta
258/02	205/01	Pastrana	Por la cual la nación contribuye con la financiación parcial de las pensiones a cargo del instituto de seguros sociales – iss – en su condición de empleador reconocidas a 20 de diciembre de 1993	5	503	Baja
	206/01	Pastrana	Por la cual se modifican artículos de la Ley 100 de 1993 en relación con el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones	5	500	Alta
	207/01	Pastrana	Por la cual se modifican algunas disposiciones del código sustantivo del trabajo	5	500	Media
216/02		Pastrana	Por la cual se expide el reglamento de régimen disciplinario para el personal uniformado de la Policía Nacional.	16	1608	Media
	229/02	Pastrana	Por la cual se establece la carrera administrativa especial para el personal de empleados públicos del ministerio de defensa nacional	20	2004	Media
	231/02	Pastrana	Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 600 del 2000 y se dictan otras disposiciones	12	1210	Media
230/02	159/02	Pastrana	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones	1	105	Alta
	242/02	Pastrana	Por medio de la cual se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias del numeral 10 del artículo 150 de la constitución política	20	2011	Media
237/02	012/02	Pastrana	Por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la constitución política. (título nuevo) : por el cual se reforma la constitución nacional.	12	1201	Alta
	248/02	Pastrana	Por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000	20	2001	Baja
242/02		Pastrana	Por el cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.	1	107	Alta
241/02	264/02	Pastrana	Por la cual se establecen criterios para los gastos de personal de la fuerza pública y el departamento administrativo de seguridad s.a.s	16	1608	Baja
263/03	249/02	Pastrana	Por el cual se crea el fondo nacional de solidaridad y redistribución del ingreso de los servicios de acueducto y alcantarillado	14	1415	Alta
246/02		Pastrana	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, se reestructura la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones.	19	1901	Alta
	251/02	Pastrana	Por la cual se adiciona el artículo 1° del decreto Ley 1874 de 1979	10	1007	Media
260/02	254/02	Pastrana	Por medio de la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3° de 1992, en cuanto a la composición de las comisiones constitucionales permanentes	20	2011	Baja
115/00	262/02	Pastrana	Por la cual se expide el estatuto del consumidor y del usuario	15	1525	Alta
	011/02	Pastrana	Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.	20	2012	Media
012/02	61/02	Pastrana	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003	1	105	Alta
	45/02	Pastrana	Mediante el cual se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución nacional	20	2011	Media

142/02	46/02	Pastrana	Por medio del cual se declara patrimonio cultural de la nación el festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras	20	2006	Baja
057/02	47/02	Pastrana	Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional	20	2011	Alta
055/02	56/02 Acumulado en 98/02	Uribe I	Por el cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales	5	503	Alta
056/02	57/02	Uribe I	Por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social	5	505	Alta
201/03	75/02 Acumulado en 71/02	Uribe I	Por la cual se desarrolla el derecho al acceso a la información financiera y comercial, así como la relacionada con el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales, parafiscales, de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública y se regula la actividad de administración y uso de tal información	2	299	Alta
080/02	93/02	Uribe I	Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones	1	107	Alta
081/02	116/02	Uribe I	Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada Por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones	50	5000	Alta
	85/02	Uribe I	Por el cual se expide la Ley general de arbitraje	15	1599	Alta
086/02	143/02	Uribe I	Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen reglas que gobiernan la extinción de dominio	12	1203	Alta
089/02		Uribe I	Por la cual se efectúa una adición al Presupuesto General de la Nación del año 2002.	1	105	Alta
097/02 - 107/02		Uribe I	Por la cual se modifica la Ley 160 de 1994. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.	4	400	Alta
276/03	99/02	Uribe I	Por la cual se modifica el artículo 306 del código penal y se dictan otras disposiciones	12	1210	Media
103/02	100/02	Uribe I	Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la república	20	2002	Alta
110/02 Acumulado en 034/02	115/02	Uribe I	Por el cual se dictan normas sobre organización, administración y prestaciones del sistema general de riesgos profesionales	5	501	Alta
116/02- 119/02	179/03	Uribe I	Por medio del cual se establece el régimen del servicio público de televisión y se dictan otras disposiciones	17	1707	Alta
	010/02	Uribe I	Por medio de la cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia	12	1204	Alta
258/03	121/02	Uribe I	Por el cual se crea el sistema nacional de identificación e información de ganado equino	4	499	Media
137/02	124/02	Uribe I	Por la cual se amplía la autorización conferida al gobierno para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladoras a las anteriores y se dictan otras disposiciones	1	105	Media
138/02	130/02	Uribe I	Por la cual se modifica parcialmente el artículo 102 del decreto Ley 1790 de 2000	16	1608	Baja
131/02	139/02	Uribe I	Por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 2001 de la autonomía de los eventos catastróficos y accidentes de tránsito del fondo de solidaridad y garantía de salud	3	322	Baja
128/02	138/02	Uribe I	Por la cual se ejecutan unas modificaciones al presupuesto general de la nación del año 2002	1	105	Alta
169/03	167/03	Uribe I	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo – hacia un estado comunitario	20	2000	Alta
189/03		Uribe I	Por medio de la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación al Consejo Internacional de Archivos (ICA), la afiliación de la Biblioteca Nacional a la Asociación de Estados Americanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (Abinia) y la afiliación del Museo Nacional al Consejo Internacional de Museos (ICOM) y se dictan otras disposiciones.	20	2099	Baja
202/03 - 196/03c - 216/03s		Uribe I	Por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones (sector panelero. Fondo Nacional de la Panela)	1	107	Media
216/03- 262/03	233/04	Uribe I	Por la cual se expiden normas que regula el empleo público, de carrera administrativa, de gerencia pública y se dictan otras disposiciones	20	2004	Alta

	194/03	Uribe I	Por la cual se dictan normas sobre el servicio militar obligatorio	16	1608	Media
	195/03	Uribe I	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 99 de 1993, en cuanto a la organización y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales de desarrollo sostenible y grandes centros urbanos, establecen normas para asegurar la oferta de recurso hídrico y se dictan otras disposiciones	7	700	Alta
223/03	015/03	Uribe I	Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia (enfrentar el terrorismo)	12	1227	Alta
196/03	216/03	Uribe I	Por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. [Exención de IVA para la panela]”	4	402	Media
225/03	217/03	Uribe I	Por el cual se modifica el inciso 2do del artículo 9no de la Ley 643 de 2001	15	1526	Baja
168/03	219/03	Uribe I	Por la cual se modifican parcialmente los artículos 77 del decreto Ley 1790 de 2000 y 35 del decreto Ley 1791 de 2000	16	1608	Baja
262/03		Uribe I	Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública	20	2004	Alta
041/04	015/03	Uribe I	Por el cual se promueve la confianza inversionista en Colombia	18	1804	Alta
270/04	016/03	Uribe I	Por la cual se explican normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones	20	2001	Alta
	017/03	Uribe I	Por la cual se establecen dos criterios generales que regulan el ejercicio entrenamiento y empleabilidad del recurso humano para la atención en salud	3	325	Media
	018/03	Uribe I	Mediante la cual se adopta el estatuto nacional para enfrentar el terrorismo	12	1227	Alta
069/04	019/03	Uribe I	Por la cual se dictan normas sobre el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones	16	1608	Media
170/03	020/03	Uribe I	Por la cual se deroga la Ley 103 de 1912 y se dictan otras disposiciones	16	1699	Baja
082/03	021/03	Uribe I	Por medio de la cual se regula el retiro del personal de oficiales y suboficiales de la policía nacional	16	1608	Baja
	022/03	Uribe I	Por la cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales	16	1600	Alta
013/03		Uribe I	Por la cual se modifica la Ley 26 de 1989 y se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados.	8	803	Media
007/03		Uribe I	Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Estatuto General de Contratación de la Administración Pública]	20	2007	Media
012/03	52/03	Uribe I	Por la cual se definen las zonas no interconectadas	8	802	Media
006/03	55/03	Uribe I	Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 estatuto general de la contratación de la administración pública	20	2002	Media
011/03	162/04	Uribe I	Por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997	8	803	Baja
010/03	223/04	Uribe I	Por la cual se establece la propiedad accionaria del estado en la empresa colombiana de productos veterinarios s.a._ vecol s.a, se modifican los artículos 5°, 7° y 9°, deroga los artículos 14, 15, y 16 del decreto 615 de 1974, modifica el artículo 16 de la Ley 395 de 1997 y se deroga el artículo 19 de la misma Ley	20	2008	Baja
009/03	250/04	Uribe I	Por la cual se modifica el parágrafo del artículo 9° de la Ley 580 del 15 de mayo del 2000	23	2399	Baja
008/03	027/04	Uribe I	Por medio de la cual se autoriza la afiliación del archivo general de la nación, la biblioteca nacional y el museo nacional a organismos internacionales y se dictan otras disposiciones	20	2000	Baja
	003/03	Uribe I	Por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política de Colombia.	20	2000	Media
019/03		Uribe I	Por medio de la cual se crea una sobretasa para la seguridad de orden público en las vías nacionales. [Seguridad en vías nacionales]	16	1699	Alta
020/03	56/03	Uribe I	Por medio de la cual se expide el régimen jurídico de la contribución de valorización	1	107	Alta
034/03	37/03	Uribe I	Por la cual se efectúa una adición al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal del 2003	1	105	Alta
042/03	51/03	Uribe I	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley para apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del 2004	1	105	Alta

	53/03	Uribe I	Por la cual se reforma el estatuto notarial, en especial del decreto Ley 960 de 1970 y se dictan otras disposiciones	12	1214	Media
061/03	82/03	Uribe I	Por medio del cual se modifica el artículo 7° de la Ley 1° de 1991	10	1007	Baja
	85/03	Uribe I	Por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que constituyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional	50	5000	Alta
089/03	90/03	Uribe I	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del 2004	1	105	Alta
115/03 - 131/03	132/03	Uribe I	Por medio de la cual se prorroga la Ley 716 del 24 de diciembre del 2001 y se dictan otras disposiciones	20	2099	Media
181/03	120/03	Uribe I	Por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se crean incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados	23	2300	Media
151/03	129/03	Uribe I	Por la cual se modifica el literal j) del artículo 27 y el artículo 28 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.	7	700	Media
154/03	131/03	Uribe I	Por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera entre sus trabajadores y empresas afiliadas y se dictan otras disposiciones	15	1501	Media
155/03	134/03	Uribe I	Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas publicas	1	100	Alta
125/03	136/03	Uribe I	Por la cual se modifica la Ley 643 del 2001 y se dictan otras disposiciones	15	1526	Media
166/03	140/03	Uribe I	Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 del 2003	5	503	Media
175/03	144/03	Uribe I	Por el cual se modifica el párrafo primero del artículo 35 transitorio de la Ley 756 DE 2002	20	2001	Baja
194/03		Uribe I	Por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto. [Ley Orgánica de Presupuesto]	1	105	Alta
211/04	176/04	Uribe I	Por medio de la cual se desarrolla el acto legislativo 2° del 2003 (estatuto antiterrorista)	16	1699	Alta
322/05	214/04	Uribe I	Por la cual se modifica el artículo 9° y se incorporan unas disposiciones a la Ley 397 de 1997 en materia de patrimonio cultural sumergido	23	2300	Alta
245/04		Uribe I	Por medio de la cual se regula la Contribución Nacional de Valorización. [Contribución Nacional de Valorización]	1	107	Alta
247/04		Uribe I	Por medio de la cual se crean las zonas especiales de desarrollo económico regional. [Zonas especiales de desarrollo regional]	15	1599	Alta
259/04		Uribe I	Por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002. [Registro Único Nacional de Tránsito]	10	1002	Media
261/04	139/04	Uribe I	Por medio del cual se subsanan de vicios de procedimientos en que incurrió en el trámite de la Ley 818 de 2003 y se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores Diesel y se dictan otras disposiciones	8	806	Media
	241/04	Uribe I	Por el cual se realizan modificaciones al sistema general de seguridad social en salud y se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad en los artículos 151, 288, 306 y 357 de la constitución política	5	503	Alta
035/04		Uribe I	Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 Estatuto General de la Administración Pública.	20	2000	Media
034/04	011/04	Uribe I	Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política	5	500	Alta
249/04	023/04	Uribe I	Por la cual se modifica el inciso 5 del artículo 24 de Ley 715 de 2001	20	2001	Media
024/04	177/04	Uribe I	Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el gobierno nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la constitución política	16	1608	Media
033/04	234/05	Uribe I	Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que le efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones	15	1500	Media

264/04 Acumulado en 23/04	25/04 Acumulado en 80/04	Uribe I	Por la cual se expide la Ley general forestal	21	2103	Alta
401/05	26/04 Acumulado en 30/04	Uribe I	Por la cual se modifica el artículo 306 del código penal y se dictan otras disposiciones	12	1210	Media
076/04		Uribe I	Por la cual se regula la contribución nacional de valorización.	1	107	Alta
091/04	40/04	Uribe I	Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005	1	105	Alta
179/05	52/04	Uribe I	Por el cual se modifica el sistema general de seguridad social en salud y se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con el artículo 48, 49, 356 y 357 de la constitución política	3	300	Alta
115/04	159/04	Uribe I	Por medio de la cual se modifican algunos artículos y se introducen otros a la Ley 300 de 1996-Ley general de turismo	15	1524	Media
127/04		Uribe I	Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.	5	500	Alta
163/04	196/05	Uribe I	Por la cual se adiciona y modifica el código nacional de tránsito terrestre, Ley 769 de 2002	10	1001	Media
166/04	130/04	Uribe I	Por el cual se establecen normas tributarias por el financiamiento social	1	107	Alta
184/04	133/04	Uribe I	Por medio de la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2004	1	105	Alta
356/05	136/04	Uribe I	Por medio de la cual se modifica el decreto Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones	20	2002	Alta
287/05	157/04 Acumulado en 112/04	Uribe I	Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 270 de 1996 y se dictan disposiciones para propender por el acceso efectivo a la justicia	12	1204	Alta
265/04	293/05	Uribe I	Por el cual se expide el régimen disciplinario para la policía nacional	12	1201	Alta
293/05	211/05	Uribe I	Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional "Ley de justicia y paz"	50	5000	Alta
296/05	302/05	Uribe I	Por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones	1	104	Alta
310/05		Uribe I	Por la cual se expide el Estatuto General de los Curadores Urbanos y se adoptan otras disposiciones en materia urbanística.	14	1499	Alta
	260/05 Acumulado en 21/04 y 72/04	Uribe I	Por medio de la cual se regula el trabajo asociado cooperativo	15	1599	Alta
193/05	265/05	Uribe I	Por la cual se adiciona el código penal y se dictan otras disposiciones	12	1210	Media
365/05		Uribe I	Por la cual se establecen medidas para orientar la planificación y administración del recurso hídrico en el territorio nacional.	7	701	Alta
374/05		Uribe I	Por la cual se crean las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y se dictan otras disposiciones.	15	1599	Media
378/05	288/05	Uribe I	Por la cual se regulan las tasas por la prestación de los servicios del departamento administrativo de seguridad –DAS- y se dictan otras disposiciones	16	1603	Baja
376/05	49/05	Uribe I	Por medio del cual se establece un procedimiento especial en el código penal militar, se adiciona un artículo y se modifica el artículo 367 del mismo código	16	1608	Baja
380/05	292/05	Uribe I	Por la cual se efectúan unas modificaciones de ingresos previos en la Ley 921 de 2004, para financiar el pago de mesadas pensionales y sustituir fuentes de financiamiento	1	105	Media
386/05		Uribe I	Por la cual se crea y reglamenta la Escuela de Altos Estudios Penitenciarios y Carcelarios.	12	1205	Baja
406/05	289/05	Uribe I	Por la cual se transforma el instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior. Mariano Ospina Pérez icetex	6	601	Media

009/05	216/05	Uribe I	Por el cual se regulan los gastos reservados	16	1600	Media
010/05	217/05	Uribe I	Por medio de la cual se modifica parcialmente el decreto 1790 de 2000 que regula las normas de carrera de personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares	16	1608	Media
013/05	219/05	Uribe I	Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 19 del decreto 1791 de 2000	16	1608	Baja
	020/05	Uribe I	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos	20	2002	Alta
040/05	39/05	Uribe I	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2006	1	105	Alta
048/05	149/06	Uribe I	Por medio del cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993	7	700	Baja
058/05		Uribe I	Por la cual se modifica el título II de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.	23	2300	Media
071/05		Uribe I	Por la cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera y crediticia, y se dictan otras disposiciones.	2	208	Alta
097/05	204/05	Uribe I	Por la cual se crea y reglamenta la escuela de altos estudios penitenciarios y carcelarios	12	1205	Baja
	80/05 Acumulado en 29,57/05	Uribe I	Por medio de la cual se regula el trabajo asociado cooperativo	15	1599	Alta
105/05		Uribe I	Por la cual se crean las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y se dictan otras disposiciones.	15	1599	Media
	90/05 Acumulado en 18/05S- 77/05C	Uribe I	Por el cual se regula el servicio público de transporte en motocarro y tricimóvil y se establecen otras disposiciones	10	1001	Media
144/05	111/06	Uribe I	Por la cual se expide el código penal militar	16	1608	Alta
142/05	206/07	Uribe I	Por la cual se fija el término de caducidad para la acción de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003	12	1299	Media
	106/05	Uribe I	Por medio de la cual se adoptan las medidas legislativas, necesarias para cumplir con las obligaciones derivadas de la Ley 740 de 2002	7	799	Media
169/05	166/06	Uribe I	Por el cual se expide el estatuto general de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones	14	1400	Alta
190/05		Uribe I	Por medio de la cual se dictan normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario y se adoptan otras disposiciones.	15	1520	Alta
296/06	171/05	Uribe I	Mediante el cual se establece el sistema y método para la fijación y recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la dirección general marítima “dimar”	16	1699	Baja
	192/05	Uribe I	Por la cual se autoriza al Banco de la Republica para reestructurar y condonar parcialmente una deuda del banco central de honduras	1	104	Media
	200/05	Uribe I	Por medio de la cual se establece el salario base de liquidación de los bonos pensionales tipo “a” de personas que cotizaban a fecha base	5	503	Baja
241/05	263/06	Uribe I	Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 – Ley general de turismo y se dictan otras disposiciones.	15	1524	Media
141/05	170/05	Uribe I	Por la cual se modifica unos regímenes especiales y se eliminan impuestos de remesas para estimular la inversión	18	1807	Media
154/06	207/05	Uribe I	Por el cual se establece el régimen de insolvencia empresarial de la república de Colombia y dicta otras disposiciones	15	1507	Alta
254/05	110/06	Uribe I	Por la cual se adiciona un parágrafo 2º al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones	13	1308	Media
138/06	208/05	Uribe I	Por el cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones	16	1627	Alta

260/06 - 263/06	60/06	Uribe I	Por el cual se modifica la Ley 546 de 1999 y se destinan recursos para la vivienda de interés social	14	1406	Media
271/06	254/06	Uribe I	Por medio de la cual se regula la adquisición de bienes y servicios en las entidades públicas, pertenecientes al sector de defensa y seguridad nacional	16	1617	Baja
272/06	258/06	Uribe I	Por la cual se establece la carrera administrativa especial para los empleados públicos civiles no uniformados al servicio del ministerio de defensa nacional, de sus entidades descentralizadas, de las fuerzas militares y de la policía nacional, y se derogan unas disposiciones de la Ley 909 de 2004	20	2004	Media
	010/06	Uribe I	Por el cual se reforman algunos artículos, de la Constitución Política de Colombia. Reelección de alcaldes y gobernadores	20	2001	Alta
282/06	275/06	Uribe I	Por la cual se modifica la Ley 16 de 1990 y se adoptan otras disposiciones	4	402	Media
168/06	159/07	Uribe I	Por medio de la cual se regulan las tasas que se cobran por la prestación de los servicios del ministerio de relaciones exteriores con destino al fondo rotatorio del ministerio de relaciones exteriores	19	1999	Baja
287/06		Uribe I	Por el cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen, a título de concesión o a cualquier título, el recaudo y gestión de los diferentes tributos a empresas particulares y se dictan otras disposiciones.	20	2001	Media
087/06	001/06	Uribe I	Por la cual se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la república y se dictan otras disposiciones	3	300	Alta
002/06	040/06	Uribe I	Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones	3	300	Alta
	002/06	Uribe I	Por medio del cual se regula el trabajo asociado cooperativo	15	1599	Alta
286/07	023/06	Uribe I	Por la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la administración de justicia.	12	1204	Alta
107/06	024/06	Uribe I	Por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997. prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.	12	1204	Media
005/06		Uribe I	Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 01 de 1991.	10	1007	Alta
001/06 - 18/06 - 84/06	40/06	Uribe I	Por la cual se hacen algunas modificaciones en el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.	3	300	Alta
006/06	283/08	Uribe I	Por la cual en desarrollo del artículo 48 de la constitución política, se establece un procedimiento para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley o en las convenciones colectivas y laudos arbitrales válidamente celebrados	5	503	Media
002/07	311/08	Uribe I	Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres de hidrocarburos	8	803	Alta
248/07	028/06	Uribe I	Por la cual se modifican y adicionan el título ii patrimonio cultural de la nación, los artículos 40, 49 y 56 del título iii del fomento y los estímulos a la creación, a la investigación y a la actividad artística y cultural y los artículos 60 y 62 del título iv 248/07 de la gestión cultural de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.	23	2300	Alta
210/07	030/06	Uribe I	Por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el instituto colombiano de desarrollo rural incoder y se dictan otras disposiciones.	4	400	Alta
218/07	031/06	Uribe I	Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones	6	601	Media
026/06	164/06	Uribe I	Por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2	8	802	Media
024/06	174/06	Uribe I	Por medio del cual se crea e implementa el programa "agro" ingreso seguro- ais"	4	402	Media
027/06	171/07	Uribe I	Por la cual se adoptan medidas en materia de generación de energía eléctrica	8	802	Alta
	39/06	Uribe I	Por la cual se establecen tarifas diferenciales en el servicio público de transporte de pasajeros.	10	1001	Baja
043/07	48/07	Uribe I	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2008	1	105	Alta
038/06	42/06	Uribe I	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007	1	105	Alta

039/06	43/06	Uribe I	Por medio del cual se sustituye el estatuto tributario de los impuestos administrados Por la dirección de impuestos y aduanas nacionales	18	1807	Alta
076/07	191/07	Uribe II	Por la cual se modifica el artículo 120 de la Ley 1116 de 2006	15	1507	Baja
023/06	81/06	Uribe II	Por medio del cual se reforma parcialmente las Leyes 906/04 y 599/00 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana	12	1210	Media
203/07	88/06	Uribe II	Por medio del cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal	12	1210	Alta
224/07	108/06	Uribe II	Por medio del cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones	20	2001	Media
097/06	205/07	Uribe II	Por la cual se regulan las tasas por la prestación de servicios de la registraduría nacional del estado civil y se dictan otras disposiciones	20	2012	Baja
169/06	011/06	Uribe II	Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la constitución política	20	2001	Media
125/06	113/06	Uribe II	Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol s.a. y se dictan otras disposiciones	8	803	Media
133/06		Uribe II	Por la cual se reforman algunas disposiciones de la Constitución Política en materia de justicia.	12	1200	Alta
240/07	136/06	Uribe II	Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales. [Salarios miembros de las Asambleas Departamentales]	20	2001	Baja
191/06	148/06	Uribe II	Por medio de la cual se redefine el modelo institucional de regulación, vigilancia, financiamiento y control del servicio de televisión en Colombia y se dictan otras disposiciones	17	1707	Alta
239/08	152/06	Uribe II	Por la cual se desarrolla el artículo 72 de la constitución política de Colombia en lo referente a la adquisición de bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico de la nación	23	2300	Media
	163/06	Uribe II	Por medio de la cual se expiden normas para la reserva y el secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones	16	1603	Alta
198/06		Uribe II	Por la cual se adoptan medidas en materia de la aplicación del criterio de solidaridad y redistribución de ingresos a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.	14	1415	Media
201/07	199/07	Uribe II	Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo e inversiones “estado comunitario desarrollo para todos 2006-2010”	20	2000	Alta
243/07	227/07 - 161/07	Uribe II	Por la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones	20	2003	Alta
	022/07	Uribe II	Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia (dosis mínima)	3	342	Alta
261/07	026/07	Uribe II	POR MEDIO DEL CUAL SE INTRODUCEN ALGUNAS MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	20	2011	Media
	212/07	Uribe II	Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001, código de minas	8	800	Media
252/07	236/07	Uribe II	Por el cual se dictan disposiciones para prevenir la injerencia de los factores delincuenciales en los procesos electorales, se modifican y adicionan algunas disposiciones de las Leyes 130, 163 de 1994 y del decreto Ley 2241 de 1986 y se dictan otras disposiciones	20	2012	Alta
298/07		Uribe II	Por la cual se adoptan los resultados del censo general 2005.	20	2013	Baja
231/08	009/07	Uribe II	Por la cual se modifica el artículo 4º del Decreto – Ley 2272 de 1991	8	899	Media
	010/07	Uribe II	Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001, código de minas	8	800	Alta
217/08	016/07	Uribe II	Por la cual se autoriza al banco de la república para reestructurar y condonar parcialmente una deuda del banco central de honduras	15	1501	Baja
	025/07 Acumulado en 55/07	Uribe II	Por la cual se fija el término de caducidad para la acción de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003	5	503	Baja
121/07	026/07	Uribe II	Por el cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado Por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003	5	503	Media
003/07	219/07	Uribe II	Por la cual se modifica el artículo 20 del decreto Ley 1760 de 2003, sobre la administración de litoteca nacional de Colombia	8	803	Baja

047/07	014/07	Uribe II	Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia (Reforma política)	20	2012	Alta
045/07	291/08	Uribe II	Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario del país libre de influenza aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional	4	405	Media
	004/07	Uribe II	Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política. Dosis personal.	3	342	Alta
062/07	169/07	Uribe II	Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento civil, se deroga parcialmente el artículo 70 de la Ley 794 de 2003 y se dictan otras disposiciones	12	1210	Baja
084/07	67/07	Uribe II	Por medio del cual se modifica el artículo 340 del código penal y se adiciona el artículo 69 de la Ley 975 de 2005 – concierto para delinquir	50	5000	Baja
256/07	96/07	Uribe II	Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sistema general de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones	5	503	Alta
112/07	340/08	Uribe II	Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".	17	1700	Alta
	120/07	Uribe II	Mediante la cual se crea un mecanismo de ahorro con los recursos de que trata el artículo 360 de la constitución política correspondientes a los departamentos, distritos y municipios y se dictan otras disposiciones	20	2001	Media
118/07	150/07	Uribe II	Por la cual se desarrolla los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones	20	2001	Alta
263/07	140/07	Uribe II	Por medio de la cual se elevan a faltas gravísimas algunas conductas	12	1210	Media
144/07	239/08	Uribe II	Por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales con destino al sena- icbf y cajas de compensación familiar a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado que presten servicios y se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones	15	1599	Media
147/07		Uribe II	Por la cual se expide el procedimiento disciplinario que deberá seguirse para tramitar y decidir los asuntos disciplinarios que conoce el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares	15	1599	Baja
148/07	201/07	Uribe II	Por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones	18	1802	Media
174/07	297/08	Uribe II	Por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 37 de la Ley 769 de 2002 modificada Por la Ley 903 de 2004	10	1000	Baja
156/07		Uribe II	Por la cual se autoriza la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial	12	1204	Baja
167/07	188/07	Uribe II	Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones	16	1600	Baja
335/08	178/07 - 180/07 - 183/07 - 211/07	Uribe II	Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones	16	1603	Alta
177/07		Uribe II	Por medio de la cual se dictan normas sobre el arbitraje nacional e internacional, y se derogan algunas disposiciones.	15	1599	Alta
	185/07	Uribe II	Por la cual se ordena la celebración de los 200 años de la independencia	20	2006	Baja
310/08	186/07	Uribe II	Por la cual se honra la memoria, trayectoria pública y obra de gobierno del expresidente Julio Cesar Turbay Ayala	20	2006	Baja
190/07	209/07	Uribe II	Por el cual se modifica parcialmente los artículos 448 (numeral 4º) y 451 del código sustantivo del trabajo y seguridad social y se crea el artículo 129º del código procesal del trabajo y de la seguridad social	5	500	Media
061/08	205/07	Uribe II	Por medio del cual se modifica el inciso tercero del artículo 1º de la Ley 1148 de 2007	20	2001	Baja
194/07	235/08	Uribe II	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001 que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar	15	1526	Media
213/08	230/08	Uribe II	Por medio de la cual se definen y reglamentan las plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales	21	2103	Media
248/08		Uribe II	Por la cual se regula el servicio público de transporte de pasajeros en motocarro y tricimóvil, el transporte de mercancías y mixto en motocarro y se dictan otras disposiciones	10	1001	Media

247/08	248/08	Uribe II	Por la cual se establece el sistema de ahorro para la reposición de los equipos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga	10	1001	Media
246/08	269/08	Uribe II	Por medio del cual se adoptan medidas para las motocicletas	10	1001	Media
	017/08	Uribe II	De las jurisdicciones especiales (justicia penal militar)	16	1608	Alta
	019/08	Uribe II	Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia (citación ministros, moción de censura)	20	2000	Alta
304/08	257/08	Uribe II	Por la cual se dictan medidas relacionadas con los procesos electorales y se dictan otras disposiciones	20	2012	Alta
139/08	259/08	Uribe II	Por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración	12	1299	Media
	260/08	Uribe II	Por la cual se adiciona un título al código penal que tipifica los delitos contra la seguridad vial (conductores ebrios)	12	1210	Media
342/08	261/08	Uribe II	Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004, en lo relacionado con el principio de oportunidad	12	1210	Media
281/08		Uribe II	Por el cual se modifican parcialmente las Leyes 785 y 793 de 2002 y se dictan otras disposiciones. (extinción de dominio).	12	1299	Media
	021/08	Uribe II	Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política (Dosis mínima)	3	342	Alta
	277/08	Uribe II	Por la cual se modifican, adicionan y derogan normas en materia de protección de la competencia	15	1520	Alta
297/08	279/08	Uribe II	Por la cual se establece el régimen de contratación con cargo a gastos reservados	16	1603	Media
293/08	241/08	Uribe II	Por la cual se reviste al presidente de Colombia de facultades extraordinarias para expedir las normas relacionadas con la carrera del personal de la fuerza pública y las disposiciones que reglamentan el servicio de reclutamiento y movilización	16	1608	Media
282/08	286/08	Uribe II	Por el cual se dictan normas en materia financiera de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones	15	1500	Alta
308/08	218/08	Uribe II	Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000 relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida	12	1210	Media
318/08		Uribe II	Por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial.	21	2104	Media
320/08		Uribe II	Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el Sistema de Evaluación de Resultados de la Calidad de la Educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación y se conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema y el ICFES, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado.	6	601	Alta
105/07	115/08	Uribe II	Por el cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen, a título de concesión o a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares	20	2001	Media
384/09	01/08 Acumulado en 87/08	Uribe II	Por la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones	20	2003	Alta
	002/08	Uribe II	Por el cual se adoptan algunas medidas sobre riego agropecuario y se dictan otras disposiciones	4	400	Media
249/08	003/08	Uribe II	Por el cual se crea el consejo directivo como órgano de dirección en la unidad de planeación minero energético, upme	8	800	Baja
	004/08	Uribe II	Por la cual se modifica el parágrafo 1 del artículo 21 de la Ley 141 de 1994	1	107	Media
	016/08 Acumulado en 71/08	Uribe II	Mediante la cual se modifica la Ley 1153 de 2007 de 2007 Por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal y se derogan y adicionan algunas disposiciones	12	1210	Alta
	017/08	Uribe II	Por la cual se elevan a faltas gravísimas algunas conductas de servidores públicos del DAS	16	1603	Alta
	018/08	Uribe II	Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia penitenciaria y carcelaria y se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución política	12	1205	Alta
	019/08	Uribe II	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos	20	2001	Alta
015/08		Uribe II	Por el cual se crea la Colegiatura Nacional de Abogados.	12	1204	Baja

016/08		Uribe II	Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política. (dosis mínima)	3	342	Alta
014/08		Uribe II	Por medio de la cual se dictan normas sobre el arbitraje nacional e internacional y se derogan algunas disposiciones.	15	1599	Alta
003/08		Uribe II	Por la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.	4	402	Media
013/08		Uribe II	Por medio del cual se modifican los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 181 de 1995, y se dictan otras disposiciones.	15	1526	Baja
012/08		Uribe II	Por el cual se modifican parcialmente las Leyes 785 y 793 de 2002 y se dictan otras disposiciones.	15	1501	Media
011/08		Uribe II	Por el cual se expide el Código Nacional de Policía (código de convivencia).	12	1201	Alta
004/08	106/08	Uribe II	Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, y se conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema icfes, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del estado	6	607	Media
001/08	286/09	Uribe II	Por medio de la cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial	7	709	Media
204/08	004/08	Uribe II	Por el cual se adiciona un artículo al título viii capítulo v, de las jurisdicciones especiales de la constitucion politica	16	1608	Alta
041/08	062/08	Uribe II	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2009	1	105	Alta
388/09	81/08	Uribe II	Por el cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la organización y el funcionamiento del ente encargado de la administración y manejo del sistema de parques nacionales naturales y se dictan otras disposiciones	21	2101	Media
057/08	181/08	Uribe II	Por la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993	7	700	Baja
159/08	100/08	Uribe II	Por medio de la cual se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución política para expedir normas con fuerza de Ley que modifiquen el decreto Ley 274 de 2000, Mediante el cual se regula el servicio exterior de la república y la carrera diplomática y consular	19	1929	Media
106/08 - 051/08 -	012/08	Uribe II	Por medio del cuál se modifican y adicionan unos artículos de la constitución política de colombia" (reforma politica)	20	2012	Alta
	007/08	Uribe II	Por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones.	12	1204	Alta
	144/08	Uribe II	Por la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del fondo de ahorro de regalías y se dictan otras disposiciones	20	2001	Media
380/09	154/08	Uribe II	Por el cual se modifica el código penal	12	1210	Media
141/08		Uribe II	Por el cual se expiden normas en materia de contribuciones parafiscales para el Sector Agropecuario y Pesquero y se dictan otras disposiciones.	4	400	Media
142/08	351/09	Uribe II	Por la cual se establecen las tasas por prestación de servicios a través del sistema nacional de identificación y de información del ganado bovino, sinigan	4	499	Baja
	155/08	Uribe II	Por la cual se dictan disposiciones en relación con los acuerdos de reestructuración de pasivos adelantados por las entidades territoriales	20	2001	Media
	010/08	Uribe II	Por la cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones. Reforma a la justicia.	12	1200	Alta
246/08	165/08	Uribe II	Por medio de la cual se rinde honores a la memoria del presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento	20	2006	Baja
	171/08	Uribe II	Por el cual se establece el sistema especial de carrera para los servidores del departamento administrativo de seguridad das, se reviste al presidente de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución política y se dictan otras disposiciones en materia de administración y formación del personal	20	2004	Media
181/08		Uribe II	Techo digno y ciudades justas para todos.	14	1499	Alta
	188/08 Acumulado en 161, 285/08	Uribe II	Por medio del cual se regula el sector de la vigilancia y seguridad privada en Colombia	12	1201	Alta

255/09	197/08	Uribe II	Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial	12	1204	Alta
202/08		Uribe II	Por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores.	12	1299	Alta
389/09	220/08	Uribe II	Por el cual se extiende el término de vigencia del fondo de apoyo financiero para la energización de zonas rurales interconectadas – faer	8	802	Baja
232/08	188/09	Uribe II	Por el cual se regula un arancel judicial	12	1204	Baja
	235/08	Uribe II	Por medio del cual se modifican los artículos 33 y 41 de la Ley 99 de 1993, el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y se dictan otras disposiciones	7	700	Media
	236/08	Uribe II	Por medio del cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la república	7	700	Media
	243/09	Uribe II	Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del ramo de la defensa nacional	16	1699	Media
265/09	256/09	Uribe II	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar	15	1526	Media
267/09	358/09	Uribe II	Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones	6	607	Media
266/09	363/09	Uribe II	Por la cual se desarrollan los artículos 7,8,10 y 70 de la constitución política y los artículos 4, 5, y 28 de la Ley 21 de 1991 y se dictan otras disposiciones	21	2102	Alta
278/09		Uribe II	Por la cual se formaliza el sector del espectáculo público en las artes escénicas y se dictan otras disposiciones	23	2300	Alta
285/09	020/09	Uribe II	Por el cual se reforma el artículo 49 de la constitución política” (Dosis Personal)	3	342	Alta
	274/09	Uribe II	Por la cual se dictan disposiciones para el ejercicio de la función de vigilancia, inspección y control de la superintendencia de puertos y transporte y se establece el régimen sancionatorio	10	1007	Media
	275/09	Uribe II	Por la cual se adoptan mecanismos para la reposición del parque automotor de servicio público de transporte	10	1001	Media
	287/09	Uribe II	Por medio de la cual se modifican algunos artículos del código penal y se dictan otras disposiciones	12	1210	Media
	288/09	Uribe II	Por medio de la cual se modifica el artículo 72 de la Ley 975 de 2005	50	5000	Media
302/09		Uribe II	Por medio del cual se establecen modificaciones a algunos tributos del orden territorial.	1	107	Alta
301/09		Uribe II	Por medio de la cual se reglamenta la Circunscripción Internacional para la Cámara de Representantes de conformidad con lo previsto en el parágrafo transitorio del Acto Legislativo 03 de 2005, que modificó el artículo 176 de la Constitución Política.	20	2011	Media
303/09		Uribe II	Por la cual se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones para el control del contrabando y el favorecimiento del contrabando en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.	12	1202	Media
	017/09	Uribe II	Por el cual se reforman varios artículos de la Constitución Política, para permitir la reelección indefinida de gobernadores y alcaldes	20	2001	Alta
310/09		Uribe II	Por el cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y la defensa.	16	1600	Alta
343/09		Uribe II	Por medio del cual se adiciona un inciso al parágrafo transitorio 4 del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia. (régimen especial pensión)	5	503	Media
357/09	309/09	Uribe II	Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones	1	105	Media
352/09		Uribe II	Por el cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a terceros y se dictan otras disposiciones.	20	2001	Media
004/09	138/09	Uribe II	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar	15	1526	Media
005/09	195/09	Uribe II	Por la cual se adiciona parcialmente el estatuto tributario	1	107	Media
152/10	023/09	Uribe II	Por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores	12	1210	Alta
056/09	169/10	Uribe II	Por medio del cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 acciones populares y de grupo	2	299	Media

	024/09	Uribe II	Por la cual se dictan disposiciones en materia de racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos y se establecen parámetros para el uso de medios electrónicos en la administración pública"	20	2002	Alta
201/09	42/09	Uribe II	Por la cual se reviste al presidente de la república de Colombia de facultades extraordinarias para expedir normas de carrera del personal de la fuerza pública; del servicio de reclutamiento y movilización; de la evaluación de la capacidad psicofísica y la disminución de la capacidad laboral; y disposiciones sobre armas, municiones y explosivos"	16	1608	Media
076/09	48/09	Uribe II	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010	1	105	Alta
	45/09	Uribe II	Por el cual se regula la educación en las fuerzas armadas	16	1608	Media
174/09	47/09 - 088/09	Uribe II	Por medio de la cual se reglamenta el acto legislativo no.1 de 2009 y se modifica y adiciona la Ley 130 de 1994 estatutaria	20	2012	Alta
088/09		Uribe II	Por la cual se desarrollan los artículos 107 y 109 de la Constitución y se reforma la Ley 130 de 1994 (partidos políticos)	20	2011	Alta
	109/09	Uribe II	Por la cual se DESARROLLAN LOS ARTICULOS 107, 109 DE LA CONSTITUCION Y SE REFORMA LA Ley 130	20	2012	Alta
250/11	149/09	Uribe II	Mediante la cual se reviste al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral	20	2012	Alta
	161/09	Uribe II	Por la cual se establecen normas en materia de honorarios para concejales, y en materia salarial para personeros y contralores municipales y distritales."	20	2001	Media
177/09		Uribe II	Por el cual se reforman varios artículos de la Constitución Política para permitir la reelección de gobernadores y alcaldes.	20	2001	Alta
176/09		Uribe II	Por la cual se modifica la Ley 134 de 1994 y se dictan otras disposiciones (promotor revocatoria de mandato).	20	2001	Media
189/09	185/09	Uribe II	Por la cual se suprime el departamento administrativo de seguridad das, se crea el departamento administrativo denominado agencia central de inteligencia de Colombia –aci- y se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias para dictar otras disposiciones con fuerza de Ley"	16	1603	Alta
197/09	215/09	Uribe II	Por el cual se modifica el parágrafo 53 de la Ley 1151 de 2007 (recaudo centralizado)	10	1002	Baja
	186/09	Uribe II	Por la cual se modifica el código penal creando el delito de fraude al apoyo económico directo o incentivo" "agroseguro"	12	1210	Media
207/09		Uribe II	Por medio de la cual se adoptan medidas para las motocicletas y se dictan otras disposiciones.	10	1001	Media
208/09		Uribe II	Por la cual se dictan disposiciones para el ejercicio de la función de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte y otras autoridades y se establece el régimen sancionatorio.	10	1007	Media
315/10	198/09	Uribe II	Por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo	12	1204	Alta
272/10		Uribe II	Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 769 de 2002. [Cambio de clase de vehículos]	10	1001	Media
	237/10	Uribe II	Por medio de la cual se aprueba la resolución n.596 sobre mayor representación y participación de los países en desarrollo y en transición, aprobada por la junta de gobernadores del banco internacional de reconstrucción y fomento el 30 de enero 2009	18	1899	Media
277/10	238/10	Uribe II	Por la cual se modifica el esquema de financiación de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones	6	601	Alta
	242/10	Uribe II	Por la cual el estado colombiano se solidariza con la hermana república de Haití, se autoriza una operación de endeudamiento y se dictan otras disposiciones	19	1999	Baja
280/10 Acumulado en 297-282/10	245/10	Uribe II	Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medias para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones"	3	300	Alta
281/10		Uribe II	Por medio del cual se permite la reelección inmediata de Gobernadores y alcaldes.	20	2001	Alta
300/10	248/10	Uribe II	Por la cual se reglamenta el acto legislativo 02 de 2009 y se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para que las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas	3	342	Media

290/10	173/10	Uribe II	Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de los derechos humanos	12	1210	Baja
294/10		Uribe II	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. [Reorganización del Ministerio de Interior y de Justicia]	20	2011	Media
016/10	019/10	Uribe II	Por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del estado social de derecho	20	2009	Alta
219/11	030/10	Uribe II	Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del ramo de la defensa nacional	16	1608	Media
	031/10	Uribe II	Por la cual se implementa la defensoría técnica para la fuerza pública	16	1699	Media
218/11	32/10	Uribe II	Por medio de la cual se dictan normas relacionadas con la rehabilitación integral de los miembros de la fuerza pública, alumnos de las escuelas de formación de las fuerzas militares y sus equivalentes en la policía, personal civil del ministerio de defensa nacional y de las fuerzas militares no uniformadas de la policía	16	1608	Media
025/10		Uribe II	Por el cual se reforman los artículos 174º, 175º, 178º, 189º 235, 249º, 250º, 251º y 256º de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. [Reforma función Judicial y electoral del Congreso]	20	2012	Alta
026/10	167/10	Uribe II	Por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modifica Por las Leyes 548 de 1998, 782 de 2002 y 1106 de 2006, se modifican algunas disposiciones y se adicionan otras	12	1204	Media
035/10		Uribe II	Por medio del cual se dispone lo relativo al financiamiento del defensor del usuario en salud. [Defensoría del usuario en salud]	3	301	Media
034/10		Uribe II	Por la cual se modifica el artículo 38a del Código Penal. [Vigilancia electrónica sustitutiva de prisión]	12	1205	Media
036/10	69/10	Uribe II	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011 "hacia la estabilidad macro económica	1	105	Alta
045/10		Uribe II	Por la cual se formaliza el sector del espectáculo público en las artes escénicas y se dictan otras disposiciones. [Espectáculos públicos]	23	2300	Alta
043/10		Uribe II	Por medio del cual se modifica el artículo 9º y se incorporan unas disposiciones a la Ley 397 de 1997, en lo relativo al patrimonio cultural sumergido. [Patrimonio cultural sumergido]	23	2300	Media
	55/10	Uribe II	Por la cual se modifica el esquema de financiación de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones	6	601	Alta
044/10		Uribe II	Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- en desarrollo del artículo 72 de la Constitución Política. [Patrimonio arqueológico]	23	2300	Media
046/10	184/10	Uribe II	Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales (habeas data)	2	208	Alta
053/10	166/10	Santos I	Por medio de la cual se escinden unos ministerios se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración nacional y se dictan otras disposiciones	20	2011	Media
118/10	011/10	Santos I	POR EL CUAL SE DEROGA EL ARTÍCULO 76 Y SE MODIFICA EL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA" (Comisión Nacional de Televisión)	17	1707	Media
057/10	187/10	Santos I	Por la cual se expide la Ley de formalización y primer empleo	5	506	Alta
058/10	214/10	Santos I	Por la cual se expiden normas orgánicas de ordenamiento territorial	20	2001	Alta
069/10		Santos I	Por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes. [Reelección de gobernadores y alcaldes]	20	2001	Alta
123/10	013/10	Santos I	Por el cual se constituye el sistema general de regalías, SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 360 Y 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES	20	2001	Alta
072/10	183/10	Santos I	Por la cual se establece exención general de impuestos para la realización del campeonato mundial masculino de fútbol sub 20	15	1526	Baja
073/10	201/10	Santos I	Ley que promueve la transparencia y conversión de los clubes con deportistas profesionales en sociedades anónimas	15	1526	Media
082/10	163/10	Santos I	Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa servicio aéreo a territorios nacionales – SATENA – y se dictan otras disposiciones (mensaje de urgencia)	10	1003	Media
085/10		Santos I	Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras. [Restitución de tierras]	50	5000	Alta

174/10	142/10	Santos I	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública	20	2004	Alta
092/10	190/10	Santos I	Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones (estatutaria)	20	2012	Alta
107/10	213/10	Santos I	Por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones	50	5000	Alta
160/10	164/10	Santos I	Por medio de la cual se reforma el código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad (seguridad ciudadana)	12	1210	Alta
113/10	205/10	Santos I	Por la cual se expide el código nacional de convivencia ciudadana y se dictan otras disposiciones (código policía) – mensaje de urgencia	12	1299	Alta
124/10	174/10	Santos I	Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad (mensaje de urgencia)	1	107	Alta
	186/10 Acumulado en 189/10	Santos I	Por el cual se regula parcialmente el derecho a la salud y a la igualdad en salud en los regímenes contributivo y subsidiado del sistema general de seguridad social en salud y los principios de prioridad en los afiliados, promoción de la salud y prevención de la enfermedad, igualdad, solidaridad, equidad, universalidad, calidad, eficiencia, sostenibilidad, progresividad, participación social, corresponsabilidad y transparencia en el acceso a los servicios de seguridad social en salud, así como el deber de procurar el cuidado integral de la salud.” (estatutaria)	3	300	Alta
149/10	202/10	Santos I	Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la Ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones (mensaje de urgencia)	50	5000	Alta
112/10	261/11	Santos I	Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones	1	199	Alta
150/10	207/10	Santos I	Por la cual se dispone la enajenación de una participación accionaria de la nación en Ecopetrol s.a.	8	803	Alta
179/11	218/11	Santos I	Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2010 – 2014 “prosperidad para todos”	20	2000	Alta
194/11		Santos I	Por medio del cual se deroga la Ley 1224 de 2008 y se dictan otras disposiciones” [Defensoría para los miembros de la Fuerza Pública]	16	1608	Media
195/11	263/11	Santos I	Por medio del cual se expide normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contra inteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones	16	1603	Alta
196/11	159/11	Santos I	Por el cual se expide el código general del proceso y se dictan otras disposiciones	12	1200	Alta
200/11	232/11	Santos I	Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal 2011	1	105	Alta
204/11	281/11	Santos I	Por medio de la cual se crea el sistema nacional de voluntarios de primera respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la defensa civil, los cuerpos de bomberos de Colombia y la cruz roja colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado	13	1305	Alta
203/11	181/11	Santos I	Por medio del cual se establece la Ley general de bomberos de Colombia	12	1209	Alta
	241/11 Acumulado en 229/11	Santos I	Por la cual se regula la responsabilidad por las infracciones al derecho de autor y los derechos conexos en internet	15	1522	Alta
122/11	242/11	Santos I	Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones	14	1499	Alta
205/11		Santos I	Por la cual se adoptan disposiciones sobre equidad de género y sobre financiación de las campañas electorales. [Reforma Ley de Partidos]	20	2011	Alta
	248/11	Santos I	Por la cual se deroga la Ley 497 de 1999 y se reglamenta lo referente a la creación, organización y funcionamiento de los jueces de paz	12	1299	Media
210/11		Santos I	Por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones. [Código Penitenciario y Carcelario]	12	1205	Alta
	250/11	Santos I	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos	20	2001	Alta
212/11	171/11	Santos I	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (“RÉGIMEN MUNICIPAL”)	20	2001	Alta

247/11	259/11	Santos I	Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación, para la vigencia fiscal del 2011 (mensaje de urgencia)	1	105	Alta
259/11	266/11	Santos I	Por el cual se modifica y adiciona el decreto 0919 de 1989, que organiza el sistema nacional para la prevención y atención de desastres creando la figura del subsidio excepcional (mensaje de urgencia)	15	1523	Alta
013/11		Santos I	Por medio del cual se adicionan unos requisitos para ejercer la profesión de Abogado. [Requisitos para ejercer la profesión de abogado]	12	1204	Baja
	093/11	Santos I	Por el cual se establecen requisitos para el desarrollo de cargos en la jurisdicción penal militar, se implementa la fiscalía general penal militar, se organiza el cuerpo técnico de investigación de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones	16	1608	Media
070/11 Acum. 59/11	094/11	Santos I	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales - acumulado 059/11 cámara: Por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales	20	2001	Media
176/11	018/11	Santos I	Por medio de la cual se expide el estatuto de arbitraje nacional e internacional y se dictan otras disposiciones	15	1599	Alta
019/11	224/12	Santos I	Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones" ("mensaje de urgencia")	12	1204	Media
030/11	049/11	Santos I	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2012	1	5	Alta
	050/11	Santos I	Por la cual se dispone la enajenación de una participación accionaria de la nación en Ecopetrol s.a.	8	803	Media
036/11		Santos I	Por la cual se modifica el Decreto-ley 356 de 1994 y se dictan otras disposiciones. [Vigilancia y seguridad privada]	12	1201	Alta
143/11	007/11 - 009/11 -	Santos I	Por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia (reforma a la justicia)	12	1200	Alta
045/11	223/12	Santos I	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos ("régimen 045/11 departamental")	20	2001	Alta
050/11	158/11	Santos I	Por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión de desastres y se dictan otras disposiciones	15	1523	Alta
129/11	100/11	Santos I	Por medio del cual se autoriza la incorporación del Banco de la República al banco de pagos internacionales	1	104	Baja
080/11	133/11	Santos I	Por el cual se autoriza a la nación a capitalizar a Colombia telecomunicaciones s.a. - mensaje de urgencia	20	2008	Media
084/11		Santos I	Por medio de la cual se establece el Estatuto para la Juventud, se deroga la Ley 375 de 1997 y se establecen otras disposiciones. [Estatuto para la Juventud]	13	1309	Alta
092/11	167/11	Santos I	Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad	13	1304	Alta
106/11	168/11	Santos I	Mediante el cual se da cumplimiento a lo ordenados por el artículo tercero del acto legislativo 02 de 2011, y se dictan otras disposiciones ("mensaje de urgencia") (competencias en materia televisión)	17	1707	Alta
133/12	141/11	Santos I	Por la cual se modifica la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas	20	2001	Alta
	142/11 aCUM. 10/11	Santos I	Por la cual se expide EL CÓDIGO ELECTORAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ("ESTATUTARIA")	20	2012	Alta
112/11		Santos I	Por la cual se organiza el Sistema de Educación Superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior. [Reforma a la Ley de Educación]	6	601	Alta
113/11		Santos I	Por medio de la cual se crean unas infracciones administrativas en materia de transporte y su infraestructura y se adoptan otras disposiciones. [Infracciones en materia de transporte]	10	1002	Media
220/12	150/11	Santos I	Por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia	23	2301	Alta
308/13	151/11	Santos I	Por la cual se modifica y adiciona la ley 397 de 1997 - ley general de cultura en desarrollo del artículo 72 de la constitución política	23	2300	Media
126/11 Acum. 137/11	166/11	Santos I	por la cual se toman medidas para la formalización del sector del espectáculo público de las artes escénicas y se dictan otras disposiciones ("mensaje de urgencia")	23	2300	Alta

125/11	185/12	Santos I	Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al patrimonio cultural sumergido	23	2399	Alta
127/11	153/11	Santos I	Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías ("MENSAJE DE URGENCIA")	20	2000	Alta
144/11	160/11	Santos I	Por el cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público - privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones (mensaje de urgencia)	10	1010	Alta
134/11 Acum. 133/11	227/12	Santos I	Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Participación ciudadana]	20	2000	Alta
140/11		Santos I	Por medio de la cual se regula el establecimiento y aprovechamiento de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales o industriales, y se dictan otras disposiciones. [Cultivos y sistemas forestales]	21	2104	Alta
139/11	189/12	Santos I	Por la cual se crea el sistema nacional de identificación, información y trazabilidad animal	4	499	Media
143/11	007/11	Santos I	por medio del cual se reforma la constitución política en asuntos relacionados con la justicia" (reforma a la justicia)	12	1200	Alta
147/11	240/12	Santos I	Por la cual se expide el régimen para los distritos	20	2001	Alta
153/11		Santos I	Por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre. [Tránsito y seguridad vial]	10	1002	Alta
143/11	007/11 - 009/11 -	Santos I	Segunda vuelta del proyecto de Acto Legislativo 07/11, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo 09/11, 11/11, 12/11, 13/11	12	1200	Alta
143/12	200/12	Santos I	por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias	15	1504	Media
192/12	016/12	Santos I	por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la constitución política de Colombia" (fuero militar)	16	1608	Media
202/12		Santos I	Por medio de la cual se reforma la gestión del derecho de autor y los derechos conexos y se dictan otras disposiciones. [Derechos de autor y derechos conexos]	15	1522	Alta
223/12	236/12	Santos I	Por la cual se dictan disposiciones tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones	14	1400	Alta
217/12	241/12 Acum. 80/11	Santos I	Por el cual se crea el mecanismo de protección al cesante y se dictan otras disposiciones	5	503	Alta
167/12	014/12	Santos I	Por la cual se dictan normas electorales	20	2012	Alta
043/12	040/12	Santos I	por la cual se decreta el presupuesto de renta y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2012" hacia un desempeño eficaz del estado	1	105	Alta
216/12	063/12	Santos I	por la cual se amplía las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito publico externo e interno y operaciones asimiladas a la anteriores y se dictan otras disposiciones	1	105	Media
131/12	113/12	Santos I	por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para vigencia fiscal 2012 – trámite conjunto	1	105	Alta
135/12	119/12acum 106/12	Santos I	Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud	3	300	Media
146/12	256/13	Santos I	Por medio del cual se regula agencia comercial de bienes	18	1802	Alta
	125/12	Santos I	Por el cual se establece la Ley de participación y representación para las comunidades negras, Afrocolombianas, raizales palenqueras	21	2102	Media
158/12	130/12	Santos I	por la cual la se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014	1	105	Alta
166/12	134/12	Santos I	por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones	1	107	Alta
	135/12	Santos I	por medio del cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al medio ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental y se dictan otras disposiciones (penalización de daños ambientales)	12	1210	Media
341/13	137/12	Santos I	por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados, viudas, huérfanos o padres de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones	16	1608	Media

326/13	139/12	Santos I	por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la constitución política y se dictan otras disposiciones ([reglamentación de la sostenibilidad fiscal, incidente de impacto fiscal])	1	199	Alta
185/12		Santos I	Por la cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o períodos inferiores a un mes. [Beneficios Económicos Periódicos BEPS, BEPS, cotización por días]	5	503	Media
184/12		Santos I	Por medio de la cual se modifica el contrato de aprendizaje y se dictan otras disposiciones. [Contrato de aprendizaje]	5	506	Media
202/12		Santos I	Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. [Código Nacional de Policía y Convivencia, Código de Convivencia]	12	1201	Alta
201/12	159/12	Santos I	por el cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar	6	600	Media
206/12		Santos I	por medio de la cual se modifican el código penal ley 599 de 2000, la ley del procedimiento sancionatorio ambiental - ley 1333 de 2009 y el código nacional de tránsito ley 769 de 2002, con el fin de adoptar medidas eficaces para la protección del medio ambiente y para combatir el desarrollo de actividades mineras sin los permisos y requisitos previstos en la ley. [minería ilegal]	7	799	Alta
208/12	282/13	Santos I	por medio de la cual se establece la cuota de fomento de la papa, se crea un fondo de fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones	4	402	Media
	164/12	Santos I	por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones	4	401	Alta
342/13	166/12	Santos I	por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones	10	1006	Alta
333/13	204/13	Santos I	por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los juegos deportivos nacionales, juegos paralímpicos nacionales y cambia la denominación del evento deportivo juegos paralímpicos nacionales por juegos para nacionales	15	1526	Baja
267/13	209/13	Santos I	por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. (estatutaria)	3	300	Alta
147/13	210/13	Santos I	por medio de la cual se redefine el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones	3	300	Alta
268/13	211/13	Santos I	por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones. [reglamentación del fuero militar, investigación y juzgamiento de miembros de la fuerza pública]" estatutaria	16	1608	Alta
307/13	221/13	Santos I	por la cual se modifica la ley 270 de 1996. (estatutaria)	12	1204	Media
257/13	260/13	Santos I	mediante el cual se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución política.	20	2015	Media
345/13	223/13	Santos I	por el cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte	10	1002	Alta
299/13	225/13	Santos I	por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los derechos de propiedad industrial	15	1522	Media
300/13	226/13	Santos I	Por medio de la cual se modifica el párrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995. [Reducción del contenido nacional en el servicio de televisión] Trámite de urgencia	17	1707	Media
304/13	252/13	Santos I	por la cual se ejecutan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2013.	1	105	Alta
298/13		Santos I	por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar la competencia desleal, derivada de operaciones ilegales de comercio exterior, comercio interno, lavado de activos y evasión fiscal. [regulación de la competencia desleal]	15	1520	Alta
306/13		Santos I	por la cual se modifica la ley 23 de 1982 y se adiciona la legislación nacional en materia de derecho de autor y derechos conexos. [derechos de autor y derechos conexos]	15	1522	Media
193/12	241/13	Santos I	por el cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al presidente de la república para modificar la estructura y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas	12	1201	Media
256/13	023/13	Santos I	por medio de la cual se reforman algunos artículos de la ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones "código penitenciario"	12	1205	Alta
035/13	028/13	Santos I	por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recurso de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014	1	105	Alta
073/13	063/13	Santos I	por medio del cual se regulan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado (mensaje de urgencia) conjuntas (referendo para la paz).	50	5000	Alta
090/13	118/13	Santos I	por la cual se adiciona el mayor valor recaudado de la vigencia de 2012 al presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. (adición presupuestal regalías)	20	2001	Alta

210/14	085/13	Santos I	por la cual se reestructura la justicia penal militar o policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos, se implementa su fiscalía general penal militar y policial, se organiza su cuerpo técnico de investigación, se señalan disposiciones sobre competencia para el tránsito al sistema penal acusatorio y para garantizar su plena operatividad en la jurisdicción especializada y se dictan otras disposiciones.	16	1608	Alta
091/13		Santos I	Por medio de la cual se modifican el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, la Ley del Procedimiento Sancionatorio Ambiental, el Código Nacional de Tránsito y el Código de Infancia y Adolescencia, con el fin de fortalecer las medidas contra la criminalidad y la financiación del terrorismo, y se dictan otras disposiciones. [Criminalidad y terrorismo]	12	1227	Alta
	091/13	Santos I	Por medio de la cual se dictan normas en relación con los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES), se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República y se dictan otras disposiciones. [Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social, EGES]	15	1599	Alta
190/14	094/13	Santos I	Por medio del cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal	12	1202	Alta
097/13	168/14	Santos I	Por medio de la cual se reforma el código de comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las cámaras de comercio y se dictan otras disposiciones	15	1500	Alta
110/13		Santos I	por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el fondo de floricultura y se dictan otras disposiciones” (floricultura	4	499	Media
112/13	120/13	Santos I	por la cual, se modifican normas el estatuto tributario. (gravamen cuatro por mil)	1	107	Media
124/13		Santos I	por medio de la cual se regula la relación laboral de los futbolistas profesionales. [relación laboral futbolistas profesionales]	15	1526	Media
207/12	113/13	Santos I	por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones	4	402	Media
134/13	140/13	Santos I	por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero acuícola, forestal y agroindustria, se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la corporación colombiana de investigación agropecuaria - corpoica	4	400	Alta
132/13		Santos I	por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la ley 1005 de 2006. [tarifas derechos de tránsito]	12	1202	Media
131/13		Santos I	por medio de la cual se adopta el sistema y el método para la fijación de las tarifas de las tasas por los servicios que presta el ministerio de transporte. [tarifas ministerio de transporte]	10	1000	Media
151/13	132/13	Santos I	por la cual se crea y organiza el sistema de defensa técnica y especializada de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones	16	1608	Media
146/13	141/13	Santos I	por la cual se deroga la ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la constitución política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos y se dictan otras disposiciones	20	2011	Baja
162/13		Santos I	Por medio del cual se crean nuevas modalidades de acceso a la propiedad de la tierra y se modifica el régimen de baldíos. [Régimen de baldíos]	4	499	Alta
189/14		Santos I	Por la cual se establece la obligación de adquirir un seguro por parte de los constructores de vivienda nueva y se establecen medidas para incrementar la seguridad de las edificaciones. [Pólizas para viviendas nuevas]	14	1499	Media
	179/14	Santos I	por el cual se modifica el artículo 15 de la ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia (sala de casación laboral)	12	1204	Media
194/14	181/14	Santos I	por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones. (mensaje de urgencia)	15	1501	Media
052/14	037/14	Santos I	por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2015	1	105	Alta
153/14	018/14 - 002/14 -	Santos II	por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones	20	2000	Alta
111/14	138/16	Santos II	por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos	14	1400	Alta
	091/14	Santos II	por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 4º de la ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la ley 182 de 1995	17	1707	Media
126/14	023/14	Santos II	Por medio del cual se hacen congruentes los periodos de las autoridades de los distintos niveles de gobierno	20	2001	Media

	099/14, Acum 145/15	Santos II	Por la cual se expide el código nacional de policía y convivencia	12	1201	Alta
131/14	104/14	Santos II	Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016. (Mensaje de Urgencia)	1	105	Alta
129/14		Santos II	Por la cual se establecen reglas para la investigación, acusación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública en el marco del Derecho Internacional Humanitario aplicable en situación de hostilidades, se tipifican algunas conductas y se dictan otras disposiciones. [Justicia penal militar]	16	1608	Alta
167/14	022/14	Santos II	Por el cual se reforma el artículo 221 de la constitución política de Colombia" (Fuero penal Militar)	16	1608	Alta
134/14	105/14	Santos II	por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones. (mensaje de urgencia)	1	107	Alta
133/14		Santos II	por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural y económico, y se adiciona el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la ley 160 de 1994. [zonas de interés de desarrollo rural y económico, zidres]	4	402	Alta
138/14	109/14	Santos II	por medio de la cual se prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999,782 de 2002,1106 de 2006 y 1421 de 2010 (mensaje de urgencia)	12	1204	Media
	110/14	Santos II	por medio de la cual se establece el régimen político, administrativo y fiscal especial para la conformación del área metropolitana entre bogotá distrito capital y el municipio de soacha cundinamarca.	20	2001	Alta
232/15	115/14	Santos II	por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.	12	1210	Media
159/14	060/15	Santos II	por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.	20	2007	Alta
163/14	125/14	Santos II	por medio de la cual se establecen alternativas de financiamiento para la rama judicial. (mensaje de urgencia)	12	1204	Alta
175/14	122/14	Santos II	por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, vivienda, agua, saneamiento básico y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el estado y se dictan otras disposiciones". (mensaje de urgencia)	20	2008	Media
177/14	165/15	Santos II	por el cual se modifica la ley 1496 de 2011 [igualdad laboral entre mujeres y hombres]	2	202	Alta
179/14	124/14	Santos II	por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la constitución política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior y se dictan otras disposiciones (mensaje de urgencia)	6	601	Alta
200/15	138/15	Santos II	por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2014 -2018 "todos por un nuevo país"	20	2000	Alta
	153/15	Santos II	por el cual se adiciona el código sustantivo del trabajo con normas especiales para las tripulaciones y se dictan otras disposiciones	10	1003	Media
224/15		Santos II	Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 906 de 2004, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones. [Reforma al sistema penal acusatorio]	12	1210	Alta
223/15	174/15	Santos II	por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, zidres, y se adicionan los artículos 31 y 52 de la ley 160 de 1994	4	1405	Alta
233/15		Santos II	por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del consejo nacional electoral, se conceden facultades extraordinarias al presidente de la república y se dictan otras disposiciones. [consejo nacional electoral]	20	2012	Alta
191/15	027/15	Santos II	por la cual se modifica la ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones (estatuto de ciudadanía juvenil)	13	1399	Alta
048/15	033/15	Santos II	por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2016	1	105	Alta
	038/15	Santos II	por la cual se introducen modificaciones al régimen de protección de la competencia, a las funciones de la superintendencia de industria y comercio y se dictan otras disposiciones.	15	1500	Alta
056/15		Santos II	por la cual se expide la ley del deporte. [ley del deporte]	15	1526	Alta
171/15	048/15	Santos II	por medio del cual se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado.	12	1210	Media
067/15		Santos II	por la cual se adiciona al código sustantivo del trabajo con normas especiales para las tripulaciones y se dictan otras disposiciones. [tripulaciones]	10	1003	Media

070/15		Santos II	por medio de la cual se establecen reglas en materia de sociedades y se adoptan otras disposiciones. [sociedades]	15	1500	Alta
157/15	004/15	Santos II	por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	50	5000	Alta
111/15		Santos II	por el cual se modifican las normas relativas a la investigación, acusación y juzgamiento de los congresistas y altos servidores que gozan de fuero constitucional y se dictan otras disposiciones. [doble instancia aforados]	12	1299	Alta
117/15	162/16	Santos II	por medio del cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y la ilícita actividad de pesca en el territorio marítimo colombiano.	4	408	Media
118/15	110/15	Santos II	por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades.	1	105	Media
130/15	177/16	Santos II	por medio de la cual se desarrolla parcialmente el acto legislativo 2 de 2015, se reforma la ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones (estatutaria de justicia)	12	1204	Alta
145/15	180/16	Santos II	por medio de la cual se modifican algunos artículos de los decretos ley 1790 y 1791 de 2000, modificados por la ley 1405 de 2010 y se dictan otras disposiciones. [elimina el grado de teniente general]	16	1608	Baja
146/15		Santos II	por medio de la cual se regula la agencia comercial de bienes. [agencia comercial de bienes]	18	1899	Alta
152/15	113/15	Santos II	por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.	15	1526	Alta
154/15 - 101/15		Santos II	por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización. [reclutamiento]	16	1608	Media
252/17	117/15	Santos II	por la cual se establecen las normas de conducta del militar colombiano y se expide el código disciplinario militar.	16	1608	Alta
152/15 - 135/15 - 158/15	189/16	Santos II	por medio de la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones	15	1526	Alta
221/16	118/15	Santos II	por medio de la cual se regulan los procedimientos de la comisión de aforados y se dictan otras disposiciones	12	1204	Alta
198/16	146/16	Santos II	por medio de la cual se modifica el artículo 8 de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014	12	1204	Media
232/16	161/16	Santos II	por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la ley 1760 de 2015. (mensaje de urgencia)	12	1210	Media
244/16		Santos II	por la cual se regula el programa de alimentación escolar, se crea la agencia nacional para la alimentación escolar, se modifican disposiciones orgánicas referentes a la utilización de recursos destinados a la alimentación escolar, y se establecen otras disposiciones	6	602	Alta
037/16		Santos II	por el cual se crea el sistema nacional para la seguridad alimentaria y nutricional, sinsan, se crea la agencia nacional de seguridad alimentaria -ansan, y se establecen otras disposiciones	13	1301	Alta
040/16	060/16	Santos II	por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 para la nueva economía	1	105	Alta
285/17	084/16	Santos II	por la cual se adicionan, modifican y se dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia	20	2007	Alta
215/16	119/16	Santos II	por el cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras	15	1501	Alta
260/17	134/16	Santos II	por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales y se dictan otras disposiciones	20	2001	Media
	148/16	Santos II	fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia por medio del cual se modifican la ley 1709 de 2014 algunas disposiciones del código penal, el código de procedimiento penal, el código penitenciario y carcelario, el código de la infancia y adolescencia, la ley 1121 de 2006, y se dictan otras disposiciones	12	1205	Alta
157/16	151/16	Santos II	por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1 de enero del 2017 al 31 de diciembre de 2018, mensaje de urgencia	1	105	Alta
158/16 Acum 186/16	192/18	Santos II	por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones	3	399	Alta

178/16	163/16	Santos II	por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructura, se fortalecen mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. "mensaje de urgencia conjuntas"	1	107	Alta
	169/16 y Acumulado 137/16	Santos II	Por medio de la cual se establecen disposiciones para controlar la explotación ilícita en yacimientos mineros y se dictan otras disposiciones	8	805	Alta
193/16	171/16	Santos II	ley por medio del cual se modifica y adiciona la ley 1708 de 2014 – código de extinción de dominio- y se dictan otras disposiciones.	12	1299	Media
	186/16	Santos II	por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones.	1	105	Alta
001/16	001/16	Santos II	por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales	50	5000	Alta
	203/16	Santos II	por el cual se crea la gerencia estratégica de la cuenca hidrográfica del río Bogotá – gech y el fondo común de cofinanciamiento – focof, para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones	7	711	Alta
002/16	002/17	Santos II	por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución aplicables a los agentes del estado para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones	50	5000	Alta
004/16	002/16	Santos II	por medio del cual se reglamenta parcialmente el acto legislativo 01 de 2016. "voceros de las farc-ep"	50	5000	Alta
003/16 - 002/16	002/17	Santos II	por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones (sistema integral de justicia)	50	5000	Alta
006/17	003/17	Santos II	por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes, "estatuto de la oposición"	50	5000	Alta
005/17	003/17	Santos II	por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	50	5000	Alta
007/17	001/16	Santos II	por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	50	5000	Alta
008/17	004/17	Santos II	por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones	50	5000	Alta
009/17	005/17	Santos II	por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones	50	5000	Alta
	216/17 Acum 215/17,	Santos II	por medio del cual se establece, por una sola vez, la rebaja en una quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta en la república de Colombia, por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017	12	1205	Media
265/17	013/17	Santos II	Por medio del cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria (Doble instancia, segunda instancia para aforados)	12	1210	Alta
010/17	006/17	Santos II	por el cual se adiciona el artículo 361 de la constitución política" (sistema general de regalías)	50	5000	Alta
011/17		Santos II	por medio del cual se reforma el artículo 108 de la constitución política" (sistema de partidos políticos)	50	5000	Alta
243/17	223/17	Santos II	por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2017. "mensaje de urgencia"	1	105	Alta
	236/17	Santos II	Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t�mpore al presidente de la república para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las empresas sociales del estado del nivel nacional y territorial y para expedir el sistema específico de carrera administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones	20	2004	Alta
262/17	174/17	Santos II	Por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior	6	601	Alta
263/17	106/17	Santos II	Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura a los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad entre otras disposiciones.	20	2011	Media
271/17	216/18	Santos II	Por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones	23	2300	Alta
012/17	007/17	Santos II	por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera	50	5000	Alta

	251/17	Santos II	por la cual se autoriza al banco de la república para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos.	20	2006	Baja
013/17	006/17	Santos II	estatutaria de la administración de justicia en la jurisdicción especial para la paz	50	5000	Alta
014/17	007/17	Santos II	por medio de la cual se exceptúa a la unidad nacional de protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 del 2000	50	5000	Baja
015/17	004/17	Santos II	por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del estado	50	5000	Media
	012/17	Santos II	por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t�mpore al presidente de la república para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las empresas sociales del estado del nivel nacional y territorial y para expedir el sistema específico de carrera administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones	20	2004	Media
006/17	200/18	Santos II	por la cual se modifican la ley 909 de 2004, el decreto ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones (carrera administrativa)	20	2004	Media
	014/17	Santos II	por medio de la cual se fortalece la política criminal y penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones	12	1205	Alta
026/17	169/17	Santos II	por medio de la cual se exceptúa al ministerio del trabajo y al instituto nacional penitenciario y carcelario – inpec de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 de 2000	20	2002	Media
075/17	045/17	Santos II	por medio del cual se crea el “fondo para el desarrollo integral del distrito especial de buenaventura” y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de buenaventura "mensaje de urgencia"	20	2001	Media
051/17	056/17	Santos II	por la cual se decreta el presupuesto de rentas recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2018. “ajuste exitoso, repunte en marcha”	1	105	Alta
005/17 Acum 016/17S, 047/17S	052/17	Santos II	por medio de la cual se establecen medidas para combatir la corrupción con los recursos públicos destinados a la financiación del sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones	20	2007	Alta
211/18	057/17	Santos II	por la cual se autoriza a la nación - ministerio de hacienda y crédito público- capitalizar al servicio aéreo a territorios nacionales s.a. – satena	10	1003	Media
016/17	008/17	Santos II	estatutaria de la administración de justicia en la jurisdicción especial para la paz	50	5000	Alta
017/17	005/17	Santos II	por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los periodos 2018 - 2022 y 2022 - 2026	50	5000	Alta
018/17	009/17	Santos II	por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras productoras y de reserva forestal de la ley 2� de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones	50	5000	Alta
235/18	073/17	Santos II	por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático “mensaje de urgencia"	7	705	Alta
108/17	076/17	Santos II	por medio de la cual se fomenta la ley protección y compensación al denunciante de actos de corrupción administrativa en el gobierno nacional y se dictan otras disposiciones.	20	2007	Media
019/19	010/17	Santos II	por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito.	50	5000	Alta
109/17		Santos II	por medio de la cual se dictan normas en materia de probidad y prevención de la corrupción	20	2007	Alta
020/17	011/17	Santos II	por la cual se modifica la ley 152 de 1994 procedimiento legislativo especial para la paz.	50	5000	Alta
021/17	012/17	Santos II	por la cual se modifica parcialmente la ley 996 de 2005	50	5000	Alta
	140/17	Santos II	por medio de la cual se establecen instrumentos para la inspección, vigilancia y control del transporte, su infraestructura y sus servicios conexos y complementarios, así como para los organismos de tránsito y de apoyo a estos, y se establecen otras disposiciones	10	1001	Alta
	146/17	Santos II	Por la cual se modifica la ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos	15	1522	Alta

022/17	013/17	Santos II	por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	50	5000	Alta
023/17	014/17	Santos II	por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia	50	5000	Alta
225/18	196/18	Santos II	por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones. "mensaje de urgencia"	7	709	Alta
226/18	197/18	Santos II	por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera "mensaje de urgencia"	50	5000	Alta
227/18	198/18	Santos II	Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia "mensaje de urgencia"	12	1202	Alta
169/18	199/18	Santos II	Por medio de la cual el Congreso de la República se pronuncia acerca de la vigencia de unas normas de rango legal y deroga expresamente otras normas. [Depuración normativa]	20	2011	Media
218/18		Santos II	por la cual se modifica la ley 152 de 1994" (plan nacional de desarrollo - implementación acuerdo	50	5000	Alta
236/18	200/18	Santos II	por la cual se transforma el departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre – coldeportes en el ministerio del deporte. "mensaje de urgencia"	15	1526	Media
219/18	201/18	Santos II	por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5 del artículo 361 de la constitución política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del fondo de ciencia, tecnología e innovación del sistema general de regalías. "mensaje de urgencia"	17	1700	Media
222/18	206/18	Santos II	por la cual se modifica la ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos "mensaje de urgencia"	15	1522	Alta
232/18	211/18	Santos II	por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección del contralor general de la república por el congreso de la república. "mensaje de urgencia"	20	2005	Baja
231/18	254/18	Santos II	por medio del cual se crea una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país, en desarrollo del numeral 13 del artículo 150 de la constitución política "eliminación de los tres ceros	1	104	Media
237/18	215/18	Santos II	Por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante, definida en el artículo 6 de la ley 1636 de 2013; y se faculta a las cajas de compensación familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las eps. " mensaje de urgencia"	5	500	Media
234/18 - 240/18	256/19	Santos II	por medio de la cual se rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones	16	1609	Baja
174/17	224/18	Santos II	por la cual se promueve la convergencia entre la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y los servicios de televisión y radiodifusión sonora, se ordena la supresión y liquidación de la autoridad nacional de televisión, se distribuyen competencias en materia de televisión y radiodifusión sonora entre las entidades del estado, y se dictan otras disposiciones, "mensaje de urgencia"	17	1707	Alta
239/18	225/18	Santos II	por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz "mensaje de urgencia"	50	5000	Alta
242/18		Santos II	Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito	50	5000	Alta
257/18	247/18	Santos II	Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones. "mensaje de urgencia"	4	499	Alta
260/18	244/18	Santos II	Por medio de la cual se modifica el inciso segundo del artículo 38 de la ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones "mensaje de urgencia"	7	700	Baja
259/18		Santos II	por medio del cual se fortalece y moderniza el sistema nacional ambiental previsto en la ley 99 de 1993	7	700	Alta
	249/18	Santos II	Por la cual se modifica el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012 y se dictan otras disposiciones	10	1010	Alta
	001/18	Santos II	Por la cual se modifica la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones	12	1204	Alta
040/18	002/18	Santos II	por medio de la cual se aprueba el «acuerdo sobre los términos de la adhesión de la república de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la «convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», hecha en París el 14 de diciembre de 1960 "mensaje de urgencia"	18		Alta

	003/18	Santos II	por la cual se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones y se dictan otras disposiciones.	4		Alta
	004/18	Santos II	por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras adt y se dictan otras disposiciones	4		Alta
	001/18	Santos II	por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en lo que reste del periodo del 2018-2022 y en el período 2022-2026	50	5000	Alta
057/18		Santos II	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones. [Sistema de participaciones en educación, salud, saneamiento]	20	2001	Alta
058/18		Santos II	Por medio del cual se fortalece el Sistema Nacional Ambiental establecido en la Ley 99 de 1993. [Sistema Nacional Ambiental]	7	700	Alta
059/18		Santos II	Orgánica Por medio de la cual se exceptúa a parques nacionales naturales de Colombia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. [Planta de personal de parques nacionales]	7		Media
052/18	059/18	Santos II	por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2019 "mensaje de urgencia"	1	105	Alta
	064/18	Santos II	por la cual se fijan las reglas de las convocatorias públicas en la rama judicial	12	1204	Media
	065/18 - 104/18	Santos II	por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	50	5000	Alta
	075/18	Santos II	por la cual se regulan las situaciones en las cuales pueden ser desplegadas las fuerzas militares, el marco jurídico aplicable para el empleo del uso de la fuerza y se dictan otras disposiciones.	16		Alta
285/18	078/18	Santos II	por la cual se transforma el departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre – coldeportes en el ministerio del deporte. [ministerio del deporte]	15	1526	Media
	079/18	Santos II	por medio de la cual se reconocen derechos del pueblo étnico raizal del archipiélago de San Andrés, providencia y santa catalina dentro del marco del estatuto raizal	21	2102	Media

## B. Anexos Parte II: Anexos por capítulos 4 a 9

### 1. Anexos al capítulo 4. La agenda de Samper

#### 1.1 Agenda de entrada y agenda emergente de Samper

Agenda de entrada 1994-1998 (Ernesto Samper)		
<i>Discurso de posesión</i>	<i>Plan de Desarrollo: El Salto Social</i>	
-La paz -El narcotráfico -La apertura económica -El Salto Social -La política exterior	Estrategia macroeconómica	En la estrategia económica la apertura aparece al lado del empleo (bastante recurrente), la defensa de la tasa de cambio, la gestión del ahorro doméstico (bonanza petrolera y cafetera), y el pacto social planteado a los empresarios y sindicatos en torno a la productividad, los precios y los salarios
	El tiempo de la gente	-Salto educativo y cultural (más deporte), - seguridad social integral (salud, niñez, vejez, discapacidad, cajas de compensación), - hábitat, desarrollo urbano, atención y prevención de desastres, - política de equidad y participación de la mujer, - políticas de juventud, - políticas indígenas, afro y raizales, - pequeña propiedad y economía solidaria (microempresa, desarrollo rural campesino, artesanías, pequeña minería), - justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana
	Competitividad para la internacionalización	-creación Consejo Nacional de Competitividad, -política nacional de ciencia y tecnología, -diseño de plan exportador, -política de modernización agropecuaria y rural (tema agrario está desperdigado en el Plan), - política de modernización industrial, y – infraestructura.
	Desarrollo sostenible	Construir plan de acción, con acciones de mejoramiento ambiental (protección ecosistemas estratégicos, mejor agua, mares y costas limpias, más bosques, mejores ciudades y poblaciones, producción limpia y política poblacional), y acciones instrumentales, cinco programas (educación y concientización ambiental, fortalecimiento institucional, investigación, ordenamiento ambiental del territorio y cooperación global
	Más y mejores empleos	crear 1.600.000 empleos, fomento a la pequeña empresa y la economía solidaria, énfasis en capacitación e intermediación laboral proponiendo crear el Sistema Nacional de Formación Profesional, fortalecimiento institucional del sector: reestructurar Ministerio del Trabajo
	El buen gobierno	descentralización, participación ciudadana, la nueva gestión pública: de disminución del Estado y asunción de prácticas directivas de la gestión privada en el ámbito de lo público

	Agenda internacional	bajo el rótulo de “nueva” incluye temas como, el perfil social de la política exterior, el medio ambiente, los derechos humanos, y las drogas ilícitas. Los últimos dos temas son: la política fronteriza, y la “integración con los colombianos en el exterior.”
<b>Agenda de entrada en marcha y agenda emergente, Ernesto Samper (1994-1998)</b>		
<b>Discursos instalación del Congreso</b>	<b>Agenda de entrada en marcha</b>	
		<b>Agenda emergente</b>
Discurso 1, 1995-1996	-búsqueda paz,	-exploración voluntad de paz, -humanización de la guerra, - Congreso aprobó Protocolo II Adicional a Convenios de Ginebra -política derechos humanos (aprobamos normas clave sobre aplicación tratados interna/les de respeto a los derechos humanos, oficinas de vigilancia de derechos humanos guarniciones militares, apoyo a desplazados, aceptamos crímenes de Estado, cátedra derechos humanos en colegios), - negociaciones de paz (planteamos bases de una generosa oferta de paz, ofrecimos zona de despeje),
	-combate al narcotráfico y la delincuencia	-anuncié bases de una política integral para combatir narcotráfico, nuestra meta terminar narcotráfico en Colombia, (erradicamos cultivos ilícitos, empezamos el PLANTE, decomisos, Congreso aprobó estatuto anticorrupción contra lavado de activos, prevención consumo, cambios política sometimiento a justicia, captura de varios capos).  -Pendientes (desmantelar rutas y perseguir narcos, disminuir consumo, combatir lavado de activos)  -Justicia (aprobación ley estatutaria,  -Delincuencia común,
	-superación exclusión social.	-Plan Dsilo: mitad presupuesto de próximos años será invertido en desarrollo social, la inversión en educación crecerá en un 60%, final de mandato 90% de los colombianos tendrá acueducto y alcantarillado, salud recibirá un importante impulso: en desarrollo de la Ley 100, quince millones de colombianos recibirán atención para sus necesidades sanitarias.  -Red de solidaridad social, - Pacto social gobierno, empresas, trabajadores por precios y salarios, Plan Nal. De empleo, programa abrirle campo al campo
	-Reforma política	-busca devolverles vigencia a los partidos, modernizar el Congreso, institucionalizar canales de reclamación ciudadana  - Incluye: -Democratización interna de los partidos (selección democrática de candidatos, manejo de avales, castigo a doble afiliación y ... derecho participación de las minorías), -Financiación estatal de campañas y partidos. Límites a contribuciones privadas, término de las campañas. -Desarrollo esquema gobierno-oposición a través de consagración de figuras como estatuto de la oposición, reglamentación de carrera administrativa y filiación de los organismos de control. -Decisiones para la modernización del Congreso, definición del origen y funciones de las Cámaras. Organización de debates y bancadas. Unidad administrativa de manejo y canal de televisión para participación ciudadana. -Nuevo régimen asambleas y concejos. - Transformación sistema electoral.
		Congreso debe pronunciarse sobre un nuevo régimen de penas  es hora de legislar en procura de la seguridad del ciudadano común, elevar las contravenciones especiales a la categoría de delitos  Solicito su concurso para aprobar la reforma tributaria, para respaldar financieramente el salto social.

<b>Discurso ante el Congreso</b>	<b>Agenda de entrada en marcha</b>	<b>Agenda emergente</b>	
Discurso 2, 1996-1997	-Amenazas internacionales		-Descertificación, eliminación de visas por parte de USA
	<b>-Reforma política</b>	Busca corregir desajustes Constitución 1991: propone varias reformas legislativas, una para permitir que la ley organice el funcionamiento democrático de los partidos y que sus órganos directivos y candidatos a corporaciones sean escogidos por votación interna y libre, otra para que el Estado financie íntegramente las campañas presidenciales y se facilite la contribución de los ciudadanos a las respectivas tesorerías de movimientos y partidos, otra para reglamentar el ejercicio constitucional del derecho de oposición a nivel nacional, departamental y municipal, otra para unificar todas las elecciones, locales y nacionales, en un mismo día, y unificar la duración de los periodos de gobierno.	
	-Reorganización territorial	En peligro la unidad de la nación, la relación entre el centro y los territorios "sigue planteándose en los viejos términos del paternalismo fiscal y ... de los afanes del día a día"	
	-El Salto Social	-El campo volvió a reverdecer (mantuvimos nivel de exportaciones, promovimos la producción nacional, gracias al Pacto Social y a política de austeridad logramos bajar inflación del 22.6% al 19.5%. <b>- tropiezos en los niveles de generación de empleo,</b> -Metas de inversión social superaron el 93% y las, de infraestructura el 89%, -En educación superamos en 34.000 número de cupos escolares de educación básica, - En salud cumplimos las metas de afiliación al sistema subsidiado y contributivo, - En vivienda de interés social adjudicamos en un año lo que se había asignado en los cuatro años anteriores de vigencia del programa, - Avanzamos en el plan de agua potable en un 96% de las metas estimadas, - El Plan de microempresas triplicó sus metas históricas, - nos salvamos de cualquier riesgo de apagón, - Con inversión de \$ 360.000 millones en último año, no hay región del país donde no hayan llegado los apoyos oportunos de la Red de Solidaridad Social	Crecimiento económico del 5,3% año anterior  <b>anunciamos las bases del Plan de Reactivación Económica</b>
	<b>-Situación Fiscal</b>	- <b>Situación no es alarmante, pero requiere medidas:</b> "Vamos a necesitar su [del Congreso] decidida contribución para poner en marcha una serie de iniciativas legales, incluso constitucionales, que nos permitan enfrentar con rapidez y audacia medidas económicas de significativa importancia". El Ministerio de Hacienda está a punto de presentar en público un Plan de Austeridad Fiscal que incluye un riguroso ajuste de las finanzas públicas, pero que el interés del gobierno va más allá de incluir medidas administrativas y legales, que también pondrá "a su [del Congreso] consideración una propuesta de reforma constitucional que, siguiendo el sistema europeo, separe la discusión presupuestal en etapas" buscando que el gobierno tenga "manos libres, dentro de un marco prefijado, para financiar el presupuesto aprobado por el Congreso, apelando a recursos fiscales o de crédito."	
	<b>-La reforma institucional</b>	Reforma constitucional: -modificar el artículo 34 en lo relativo a la extinción de dominio con el fin de atacar el enriquecimiento ilícito derivado de defraudaciones al erario público, causal no contemplada por la Constitución de 1991. -ampliar los usos de la expropiación administrativa como un mecanismo de seguridad jurídica para la inversión extranjera. – En materia de justicia se deben introducir modificaciones para permitir que ciertas autoridades administrativas puedan instruir sumarios para la represión de contravenciones y que en determinados casos los particulares puedan ser investidos de autoridad para administrar justicia con sujeción a la ley y los tratados internacionales suscritos." -modificar los requisitos de acceso a las altas cortes, como magistrados, de personas de edad avanzada, que actualmente tienen restricciones. -reformas relacionadas con la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía, especialmente con las reglas para suplir sus faltas temporales o absolutas, pero también con pretensiones de afectar sus dinámicas de interacción y limitar su politización. – eliminación de la figura del Vicepresidente de la República, para retomar la figura del designado, reformar los estados de excepción, apoyado en la idea de que el gobierno debe recuperar su capacidad de gobernar	



	-Política de paz	Se centra en las muestras de paz que ha hecho el gobierno. Acepta que ya en este gobierno no se logrará la paz, la idea es seguir contribuyendo a crear las condiciones que facilitan que se alcance la paz, como la lucha contra el narcotráfico, y el crimen en general, así como generar la cultura de la tolerancia	-se presentará al Congreso un proyecto de ley sobre la creación de un Consejo Nacional de Paz con el propósito de “elaborar una política de paz ..., que involucre de manera activa y decisiva a la sociedad civil, que sea permanente... que privilegie el diálogo ... para construir una solución política al conflicto armado”
Discurso 4, 1998-1999	-Paz  -Derechos humanos  -Inversión social  -Fuerza pública  -Drogas y lucha contra narcotráfico  -Conspiración	-Entrego intactas las instituciones después de haberse duplicado las cifras sobre su democracia electoralmente medible sin que hubiera una sola víctima por parte de quienes declararon objetivo militar las elecciones.  -Entrego también, como lo he demostrado a lo largo de esta intervención, el terreno abonado para continuar abriéndole camino a la paz.  -Entrego los carteles de la droga desmantelados y reducidos a prisión sin haber disparado un solo tiro.  -Entrego una economía estabilizada en sus indicadores fundamentales, cuyas dificultades de hoy son las mismas que atraviesan otras economías de la región a consecuencia de factores externos como la crisis asiática, la caída de los precios del petróleo y el encarecimiento del dinero en los mercados internacionales de capitales.  -Entrego unos programas sociales en marcha, que de continuarse nos permitirán, al terminar este siglo, mostrarnos como un país modelo en materia de desarrollo con justicia social.	

## 1.2 Importancia alta en Samper por número de PL y con tema de cada PL

Importancia Alta Samper	Sectores	# PL	Asunto específico de los PL de cada sector
Con cero PL	Agricultura	0	
	Educación	0	
	Inmigración	0	
	Asuntos internacionales	0	
	Derechos	4	4 PL de reforma del artículo 58 de la Constitución
	Salud	2	2 PL de reforma del artículo 128 y 49 de la Constitución
	Laboral	4	2 PL adopción Código Procesal del Trabajo

Entre 1 y 6 PL			1 reglamenta la Comisión de concertación de políticas salariales y laborales 1 organiza Ministerio del Trabajo y crea administradora especial de inspección y vigilancia del trabajo y la seguridad social
	Ambiente	1	Declara utilidad pública la flora colombiana y crea estímulos para jardines botánicos
	Energía	2	1 crea fondo de estabilización petrolera 1 reforma código de minas
	Transporte	5	2 estatuto nacional de transporte 3 código nacional de tránsito terrestre
	Pol. Social	2	1 crea red de solidaridad social y fondo PLANTE
	Vivienda	5	2 régimen de propiedad horizontal 1 vivienda de interés social 1 construcciones sismo-resistentes 1 reforma Ley 142 de servicios públicos domiciliarios
	Defensa	3	1 sistema salud fuerzas armadas 1 código penal militar 1 reestructuración del DAS
	Ciencia y tecnología	2	1 televisión 1 telecomunicaciones
	Ccio. Exterior	1	Saneamiento aduanero y reforma tributaria
	Indígenas y tierras públicas	1	Plan nacional forestal
	Cultura	2	1 Ley general de cultura 1 patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, crea el Ministerio de cultura (Ley de cultura)
	Conflicto y paz	2	1 protección de la población civil y víctimas del conflicto 1 crea consejo nacional de paz
De 7 en adelante	Economía	21	12 presupuestales (rutinarias en su mayoría, aunque hay un PL de ley orgánica de presupuesto) 3 PL de endeudamiento 3 de racionalización tributaria 2 sobre estatuto nacional de contribución de valorización 1 sobre evasión y contrabando
	Justicia	18	3 descongestión de la justicia 1 administración de justicia 2 estatuto notarial

			<p>2 sistema nacional de bomberos</p> <p>2 convivencia ciudadana</p> <p>2 convivencia y eficacia de la justicia</p> <p>1 crea jueces de paz</p> <p>1 contra delincuencia organizada</p> <p>1 extinción de dominio</p> <p>1 alternatividad penal y descongestión carcelaria</p> <p>1 contra artículo 35 de la Constitución (extradición)</p> <p>1 contra lavado de activos</p>
	Banca y Ccio. Doméstico	14	<p>2 de turismo</p> <p>2 de monopolio rentístico de juegos de azar</p> <p>3 estatuto del consumidor</p> <p>2 cooperativas y economía solidaria</p> <p>2 el sistema financiero</p> <p>1 Fondo Nacional del Ahorro</p> <p>1 comercio electrónico</p> <p>1 PYMES</p>
	Operaciones de gobierno	24	<p>1 zonas de frontera</p> <p>2 ordenamiento territorial</p> <p>5 relaciones intergubernamentales, régimen municipal y departamental</p> <p>5 servidores públicos</p> <p>5 de reforma constitucional</p> <p>1 financiación de las campañas electorales</p> <p>1 estatuto de la oposición</p> <p>Otros: PND, contaduría general de la nación, propiedad accionaria estatal, ley de archivos</p>

### 1.3 PL por temas y por nivel de importancia en Samper

Importancia	Sector	#	Tema específico
Baja (18 leyes)	Operaciones gubernamentales	8	
	Defensa	4	
	Justicia	3	

	Salud	2	
	Banca y Ccio doméstico	1	
Media (18 leyes)	Justicia	5	<p>-Por el cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la policía nacional y del instituto para la seguridad social y bienestar de la policía nacional y se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la república para desarrollar la carrera policial denominada "nivel ejecutivo" modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética y evolución y clasificación"</p> <p>-Mediante la cual se convierte en legislación permanente algunas disposiciones del decreto 1723 de 1995</p> <p>-Por la cual se convierte en legislación permanente los decretos nº 1724 de 1995 "Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales, se modifican normas del código penal y procedimiento penal y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento</p> <p>-Por medio de la se tipifica la desaparición forzada de personas y el genocidio: se amplía la descripción típica del delito de tortura y se dictan otras disposiciones</p>
	Economía	4	<p>-Por el cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la nación, se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias del sector público se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, se otorgan facultades extraordinarias al presidente y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público</p> <p>-Por la cual se autoriza al gobierno nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones</p>
	Operaciones gubernamentales	2	<p>-Por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasara a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por el cual se modifica el reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios</p>
	Vivienda	1	Por medio del cual se redefinen las funciones del instituto nacional de vivienda de interés social y reforma urbana, Inurbe y se autoriza al gobierno la organización de una unidad administrativa especial"
	Asuntos internacionales	1	Por medio de la cual se restablecen instrumentos para la indemnización de perjuicios de las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos
	Energía	1	Por la cual se crea la empresa colombiana de gas – ecogas
	Salud	1	Por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al instituto nacional de vigilancia de medicamentos y alimentos, "Invima", su cobro
	Ciencia y TIC	1	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 37 de 1993, y se dictan otras disposiciones
	Banca y Ccio doméstico	1	Por medio de la cual se crea la unidad de información y análisis financiero
	Transporte	1	Por medio del cual se crea el fondo nacional para la reposición del parque automotor terrestre y se dictan otras disposiciones
Alta (48 leyes)	Economía	15	<p>Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1995</p> <p>Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento</p> <p>Por la cual se modifica la Ley orgánica de presupuesto</p>

		<p>Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiación para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1996</p> <p>Por la cual se decretan unos traslados en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1995</p> <p>Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre 1997</p> <p>Por la cual se decretan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1996</p> <p>Por el cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público y se expiden otras disposiciones</p> <p>Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se decretan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1997</p> <p>Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1998</p> <p>Por medio de la cual se decreta una adición en el presupuesto de rentas de recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1998</p> <p>Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 enero al 31 de diciembre de 1999”</p> <p>Por la cual se efectúa una modificación en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1998”</p>
Justicia	8	<p>Estatutaria de la administración de justicia</p> <p>Por la cual se crea el sistema nacional de bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 104 de 1993 (convivencia, la eficacia de la justicia)</p> <p>Por la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita.</p> <p>Por la cual se consagran normas de alternatividad en la legislación penal y penitenciaria y se dictan otras disposiciones tendientes a descongestionar los establecimientos carcelarios del país. (alternatividad penal)</p> <p>Por la cual se dictan normas sobre eficacia y descongestión en la justicia y se promueve el acceso a la misma</p> <p>Por medio de la cual se prorroga modifica y adiciona la vigencia de la Ley 104 del 30 de diciembre de 1993, por la cual se consagra unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, prorrogada, modificada y adicionada por la Ley 241 del 26 de diciembre de 1995</p>
Operaciones gubernamentales	6	<p>-Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>-Por el cual se desarrolla el artículo 354 de la constitución política de la república de Colombia, se crea la contaduría general de la nación como una unidad administrativa especial, adscrita al ministerio de hacienda y crédito público y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.</p> <p>-Por el cual se dicta la Ley general o estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública, se regula el ejercicio de la función administrativa y se expiden las disposiciones para el cumplimiento de la atribución a que se refiere el artículo 189, numeral 15 y 16 de la constitución política</p>

		-Por medio de la cual se adopta la Ley general de archivos
Banca y Ccio doméstico	5	-Por la cual se fijan los principios y se expiden normas generales en materia de turismo  -Por la cual se reestructura el departamento administrativo nacional de cooperativas en el departamento administrativo nacional de la economía solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones (dancoop)  -Por la cual se reorganiza el fondo nacional de ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones  -Por el cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador y el mercado público de valores  -Por medio del cual se define y reglamenta el acceso y uso del comercio electrónico, firmas digitales y se autorizan las entidades de certificación
Defensa	2	-Reestructuración del sistema de salud de las fuerzas militares y de la policía nacional  -Por medio del cual se crea el código penal militar
Vivienda	2	-Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo-resistentes.  -Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 servicios públicos domiciliarios
Salud	1	-Por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la constitución política, con relación a quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público
Laboral	1	Por la cual se reglamenta la composición y el funcionamiento de la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creadas por el artículo 56 de la constitución política
Ambiente	1	Por el cual se declara de utilidad pública e interés social la flora colombiana, se establecen estímulos para los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones
Energía	1	Por la cual se crea el fondo de estabilización petrolera
Transporte	1	Por el cual se expide el estatuto nacional de transporte
Bienestar social	1	Por la cual se crea la red de solidaridad social, el fondo de programas especiales para la paz, y el fondo del plan nacional de desarrollo alternativo -fondo plante-, y se dictan otras disposiciones
Ciencia y TIC	1	Por el cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la comisión nacional de televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector, se conceden unas facultades extraordinarias, y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones
Comercio exterior	1	Por la cual se expiden normas en materia de saneamientos aduanera y se dictan otras disposiciones en materia tributaria
Cultura	1	Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la constitución política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el ministerio de la cultura y se trasladan algunas dependencias
Conflicto y paz	1	Por el cual se crea el consejo nacional de paz, se le otorgan funciones y se dictan otras disposiciones

## 2. Anexos al capítulo 5. La agenda de Pastrana

### 2.1 Agenda de entrada y agenda emergente de Pastrana

Agenda de entrada 1998-2002 (Andrés Pastrana)		
<i>Discurso de posesión</i>	<i>Plan de Desarrollo: Cambios para Construir la Paz</i>	
<p><b>-La paz</b></p> <p>-Un modelo de dslo. Para la vida y la justicia social,</p> <p>-El narcotráfico,</p> <p>-El Fondo para la Paz,</p> <p>-La política internacional,</p> <p>-La justicia social,</p> <p>-La economía y el empleo,</p> <p>-La opción preferencial por los pobres,</p> <p>-Recuperación de los valores</p> <p>-Necesidad reforma política</p> <p>-“Los diez grandes cambios”</p> <p>1. Nuevo plan económico para crear empleo,</p> <p>2. Bajar IVA 16% a 12%,</p> <p>3. Apoyo a la agricultura,</p> <p>4. Un gran programa de vivienda-infraestructura,</p>	El contexto del cambio	<p>-Diplomacia para la paz</p> <p>-Cultura para la prevención y atención de desastres y mitigación de riesgos</p>
	Hacia un estado participativo	<p>-las reformas políticas y del estado (governabilidad para el dslo., reforma estructural, eficiencia en prestación de servicios y función pública, competitividad del servicio civil)</p> <p>-el proceso de descentralización</p>
	Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstitución del tejido social	<p>-Un plan educativo para la paz,</p> <p>-Cultura,</p> <p>-Salud,</p> <p>-Pensiones,</p> <p>-Familia y niñez</p>
	Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades para la construcción de la paz	<p>-Estrategias dirigidas a zonas afectadas por el conflicto (Plan Colombia, Política de promoción de la convivencia y la disminución de la violencia en las zonas urbanas), -Sector agropecuario, - Medio ambiente,</p> <p>-Derechos humanos y derecho internacional humanitario,</p> <p>-Justicia (servicio de justicia, sistema penitenciario y carcelario)</p> <p>-Estrategia contra la corrupción: prioridad en la consolidación de un ambiente pacífico, - Defensa y seguridad, -Grupos étnicos,</p> <p>-Infraestructura para la paz (transporte, minería-energía, telecomunicaciones)</p>
	Las exportaciones como motor de crecimiento	<p>-Industria y comercio, -El caribe colombiano, -El pacífico colombiano,</p> <p>-Infraestructura y productividad regional (transporte, minería-energía, telecomunicaciones), - Turismo</p>
	Fortalecimiento de la infraestructura social	<p>-Política de vivienda,</p> <p>-Política de agua potable y saneamiento, -Desarrollo urbano</p>
	Plan de reestructuración del eje cafetero	

<p>5. Igualdad de oportunidades (un Estado más humano),</p> <p>6. Nutrición y educación adecuadas para los niños,</p> <p>7. Una gran campaña de prevención de drogas,</p> <p>8. La recuperación de la seguridad ciudadana,</p> <p>9. Manos limpias con los dineros públicos,</p> <p>10. Estrategia de paz dirigida por el presidente</p>	<p>Anexo 1. Aspectos macroeconómicos del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional</p>	<p>-Reformas estructurales de las finanzas públicas</p>	
<p><b>Agenda de entrada en marcha y agenda emergente. Andrés Pastrana (1998-2002)</b></p>			
<p><b>Discursos de instalación del Congreso</b></p>	<p><b>Agenda de entrada en marcha</b></p>		<p><b>Agenda emergente</b></p>
<p><b>Discurso 1, 1999-2000</b></p> <p>- Paz</p> <p>- Desarrollo</p> <p>- Justicia Social</p>	<p>-Retrovisor en gobierno de Samper, justifica medidas de ajuste fiscal y de reactivación económica</p>	<p>-tomamos medidas cambiarias y financieras rápidas, -Bancos: declaré el estado de emergencia económica y social, -UPAC: Creamos un seguro de desempleo para los deudores de vivienda</p> <p>-hemos declarado la guerra al contrabando</p>	<p>-Terremoto eje cafetero</p> <p>-hemos definido fortalecer el financiamiento externo con créditos adicionales de la Banca Multilateral</p>
	<p>Políticas para generar empleo</p>	<p>-Vivienda: pusimos en marcha política basada en subsidios transparentes para personas de menores recursos, - mecanismos para apoyar gobiernos locales construcción acueductos y alcantarillados, - sector agropecuario: plan reactivación agrícola en cultivos, oferta de recursos de redescuento y crédito con Finagro, liquidar Caja Agraria y crear Nuevo Banco Agrario, -infraestructura: vías y concesiones viales, programa manos a la obra. -exportaciones: Bajamos tasas de interés, acabamos con revaluación del peso, trabajando por la competitividad de nuestras empresas y reduciendo el déficit fiscal</p>	<p>-Nuestra meta es duplicar las exportaciones</p>
	<p>-Internacional</p>	<p>-Ya no somos el país indigno de hace unos años</p> <p>-recuperamos credibilidad en manejo finanzas públicas ante inversionistas nacionales interna/les</p> <p>- Colombia sostuvo su calificación y la puerta abierta al crédito internacional.</p>	
	<p>-Agenda por la justicia social</p>	<p>Tres ejes: 1) desarrollo social basado en la generación de empleo, en la construcción de vivienda interés social y en mejoramiento de las redes de agua potable y de saneamiento básico. 2) dirigido a la reconstrucción del tejido social para que los colombianos más pobres recuperen la confianza en las instituciones. 3) una fuerte inversión en salud y educación</p> <p>-Educación (aumentos en cobertura urbana y rural), - salud (depurar la base de afiliados al régimen subsidiado, transformación de los hospitales en</p>	

<b>Discurso 1, 1999-2000</b>	Avances sociales	empresas sociales del Estado, garantizar el suministro de productos biológicos para atender el Plan Ampliado de Inmunizaciones, - consumo de drogas (en marcha Programa Presidencial para Afrontar el Consumo de Drogas, "Rumbos"), - violencia intrafamiliar (Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar "La paz empieza por casa"), -atención a la niñez (mejorar la situación alimentaria de los menores de edad), -personas con discapacidad (Plan para la Atención de las Personas con Discapacidad), - programa de telefonía social, Compartel	
	-La paz	-Con FARC: se pasó de mesa de diálogo a mesa de negociación, se fijó agenda de discusión, se está conformando comisión internacional de acompañamiento, se ha establecido zona de despeje. -Primeros acercamientos con el ELN	
	-Diplomacia por la paz y la economía	-Poco a poco hemos restablecido los vínculos con la comunidad internacional, - prioridad normalizar relaciones con EUA, -diplomacia empresarial	
	-Lucha contra la corrupción	-Programa presidencial de lucha contra la corrupción está en marcha, -Hemos creado el "Bloque Anticorrupción". – Hemos aprobado un plan integral contra drogas ilícitas, - nos preparamos en el campo legal y operativo para asegurar que el patrimonio de los capos de la mafia revierta al Estado	fortaleceremos la política antidrogas en el campo de la cooperación judicial internacional, en decomiso, incautación y extinción de dominio bienes narcotráfico.
	-Gobierno y Congreso (reconoce importancia de agenda aprobada primer año)	Prometí durante la campaña presidencial que durante mi gobierno combatiría la inflación normativa. Y cumplí, presenté las necesarias.	
		La legislatura que hoy se inicia será la Legislatura del Empleo y la Recuperación.  El Gobierno presentará una agenda legislativa compuesta por 53 iniciativas: en lo económico se planteará un presupuesto austero, llevaremos paquete de iniciativas para corregir problemas estructurales del gasto público, se plantea la adopción de medidas que aseguren cubrimiento del pasivo pensional de entidades territoriales, el mejoramiento del régimen de trasferencias contemplado en la Ley 60 de 1993, la clara definición de las competencias que son responsabilidad de las entidades territoriales, así como la reforma de las normas que determinan en los niveles de descentralización territorial la asignación de recursos para financiación de los gastos que les corresponde asumir. -Nuevas reglas protección al consumidor, un nuevo estatuto de arrendamientos, normas que innoven en los estímulos para la creación de pequeñas y medianas empresas, así como otras que aboguen por la democratización del crédito -En lo laboral una agenda legislativa integral, - en el orden público, se propone la prolongación de vigencia de la Ley 418 de 1998,	
La paz: un mandato nacional	-se han hecho inmensos avances. Por primera vez estamos sentados en la mesa de negociación con las Farc-Ep, discutiendo una agenda específica de doce puntos y con la participación cada vez más amplia de la sociedad civil.  -Reconocimiento Fuerzas Militares, ejército más profesional, Tenemos 10 mil nuevos soldados profesionales por año	Espero dejar cimentada la paz antes de finalizar mi gobierno, por el bien de todos los colombianos.	
	La diplomacia por la paz ha sido efectiva	- más de 1.600 millones de dólares en aportes para Plan Colombia que no tendremos que pagar y 6.900 millones de dólares en créditos altamente favorables  -Plan Colombia, además de una lucha frontal contra el narcotráfico, es una estrategia integral para la paz  - Colombia vive hoy su mejor momento en la historia en las relaciones internacionales	

<p><b>Discurso 2, 2000-2001</b></p>	<p>-La reactivación de la economía es un hecho cierto</p>	<p>-En el primer trimestre la economía creció un 2.3% y en el segundo creceremos por encima del 3%, - Para reactivar la economía, bajamos los intereses en más de treinta puntos, -salvamos la vivienda a más de 800 mil personas que estaban a punto de perderla, - Frenamos la inflación, - comenzamos a reducir el IVA, bajándolo a 15 por ciento, y hemos otorgado 25 mil millones en incentivos tributarios a empresas, - Revaluamos el peso, - nos propusimos doblar las exportaciones, vamos bien, crecieron más del 23 por ciento en los primeros cinco meses del año, creamos cuatro zonas económicas especiales de exportación en <b>Cúcuta, Ipiales, Valledupar y Buenaventura</b>, - Hemos emprendido la batalla final contra el contrabando</p> <p>- Crecieron: industria, comercio, servicios públicos, transporte, telecomunicaciones, sector agropecuario, de minas y de servicios sociales, sector petrolero</p> <p>- Recuperamos también la fortaleza de nuestros bancos</p>	<p>Le pido al Congreso que apruebe proyecto de Ley que complementa estas medidas con estímulos adicionales, para que convirtamos <b>esas ciudades</b> en verdaderos polos de desarrollo.</p>
	<p>-En el campo está la semilla de la paz</p>	<p>-Uno de los logros de mi gobierno que más me satisfacen es la recuperación del campo colombiano,</p> <p>-Con una tasa de cambio adecuada, con el programa de fomento de cadenas productivas y los nuevos recursos del Plan Colombia estamos recuperando productos: café, maíz, algodón y sembrando nuevos: yuca, cacao, la palma africana y las maderas</p> <p>-Nuevo Banco Agrario, Programa Nal. De Reactivación Agropecuaria</p>	
	<p>-El progreso social es la clave del desarrollo</p>	<p>Mi gobierno ha destinado los presupuestos más grandes a salud y educación, En el programa de cuidado por el aprendizaje y la salud de nuestros niños, estamos entregando 1.700.000 desayunos y 700.000 almuerzos nutritivos y balanceados, - Hemos aumentado en 800 mil el número de nuevos afiliados al régimen subsidiado, tenemos cobertura y protección para 9.300.000 colombianos, -pusimos en marcha política de prevención y atención de la violencia al interior de los hogares contra las mujeres, los ancianos y los niños, - En vivienda de interés social se han entregado más de 150.000 millones por año</p>	
	<p>-Recuperaremos la seguridad de ciudadanos</p>	<p>Con la nueva capacidad operativa, cinco veces mayor, que le entregamos a los Gula, estamos persiguiendo a los secuestradores sin descanso, - También hemos lanzado una nueva ofensiva contra la delincuencia en las ciudades, - Al finalizar este año, Bogotá y Bucaramanga tendrán Circuitos Cerrados de Televisión, en muy pocos meses contaremos con un Sistema Nacional de Información, al narcotráfico lo estamos enfrentando sin tregua, al igual que a los corruptos</p>	
<p>Los retos del Congreso (reconoce leyes aprobadas hasta ahora)</p>		<p>Este Congreso que hoy se inicia tiene la inmensa responsabilidad de garantizar que la reactivación económica perdure y se fortalezca</p> <p>-Se encuentra ya a su consideración el proyecto de modernización del sistema tributario que extiende en el tiempo el impuesto a las transacciones financieras, rebaja el impuesto de renta, y crea importantes y adicionales estímulos a las empresas que generen nuevos empleos, y otro proyecto de ley que regula los juegos de suerte y azar (...). Y presentaremos, además, un nuevo Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, con el objetivo de disminuir la deuda pública de todos los niveles de gobierno y recuperar la salud fiscal de largo plazo.</p>	

		-Será responsabilidad del Congreso decidir sobre reforma del sistema pensional, reforma régimen de transferencias territoriales y el tema de generación de empleo.	
<p><b>Discurso 3, 2001-2002</b></p>	Responsabilidad en tiempos de transición	<p>Ejecutivo y legislativo han sido responsables, pero deben seguirlo siendo para rematar bien lo que resta de periodo.</p> <p>Estamos cumpliendo la transición, de una Colombia que no tenía una política ... de paz, a un país que avanza por el ... camino de la reconciliación. (...), de una sociedad que cargaba sola la cruz del problema ... de las drogas, a una sociedad que entiende y combate los nefastos efectos de este flagelo y que exige la cooperación ... de la comunidad internacional. (...), de un país señalado y con signos de aislamiento, a un país con ... dignidad en sus relaciones internacionales. (...), de unas Fuerzas Armadas vulnerables, a unas ... más profesionales, fortalecidas y modernas. (...), de una economía inestable y deprimida, a una economía reactivada y en crecimiento. (...), de una sociedad castigada por la inequidad, a una sociedad en vías de mejorar la distribución de su ingreso y de dar mejores oportunidades a su gente.</p>	
	Los tres elementos de la Paz	<p>-Hemos logrado resultados en el campo económico y social que califico de muy significativos en medio del difícil entorno de orden público, pero ¡cuánto más lograríamos en paz! -gracias a labor de las Fuerzas Militares, la Policía, el DAS y la Fiscalía General de la Nación, en los primeros 6 meses del año el delito de secuestro disminuyó, en comparación con mismo periodo del año anterior, en un 29%, -La acción de los violentos, es ... la principal causa del desempleo, la pobreza, la falta de oportunidades</p> <p>-Con Acuerdo de Los Pozos de febrero de este año hemos dotado de nueva operatividad al proceso con las Farc-Ep, - El 2 de junio se suscribió el llamado Acuerdo Humanitario, el cual significó la feliz liberación de 360 militares y policías, - se ven adelantos en la discusión de la agenda temática y del cese al fuego y las hostilidades</p> <p>- Hemos logrado el más alto compromiso de la comunidad internacional como acompañante e impulsora de nuestro proceso de paz</p>	<p>aspiro alcanzar acuerdos de paz antes de finalizar mandato el 7 de agosto de 1998, o, como mínimo, a avanzar en la suscripción de acuerdos de cese al fuego y de hostilidades</p> <p>- se comienza a hablar de la realización de una Asamblea Constituyente que se convierta en el gran acuerdo que selle la paz entre los colombianos</p>
	- El Proceso de Paz como política de Estado	<p>-Por otra parte, hemos combatido con todo el peso de la ley a los grupos ilegales de autodefensa. Entre 1999-2000 se aumentó en un 200% el número de bajas y en un 61 por ciento el de los detenidos</p>	
		<p>-El trabajo que hemos realizado en el campo de las relaciones internacionales incluye y, a la vez, va más allá del tema de la paz. Hay logros tan significativos como nuestra participación en el Consejo de Seguridad de la ONU, que presidiremos el mes de agosto; la orientación y el liderazgo que ejercemos en el Grupo de Rio y la Comunidad Andina; la entrada en vigor del acuerdo de delimitación de áreas marinas y submarinas en el océano Pacífico con Costa Rica; el relanzamiento del Grupo de los Tres, con México y Venezuela, y la normalización y buenas perspectivas de nuestras relaciones con Venezuela, - Estamos trabajando también, desde el punto de vista comercial, para que antes de terminar este año sea prorrogado el Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas de Estados Unidos, -Plan Colombia es la estrategia de fortalecimiento del Estado y de inversión social más ambiciosa de los últimos tiempos: Más de 3.600 millones de dólares. El componente social del Plan</p>	

<p>- La responsabilidad del mundo hacia Colombia</p>	<p>Colombia está cambiando la fisonomía social del país. Los programas clave son: Familias en Acción, Empleo en Acción, Jóvenes en Acción, y Vías para la Paz, en los cuales vamos a invertir más de 1.9 billones de pesos.</p>	
	<p>- como un 3er paso ... de este compromiso con la paz y con el futuro de Colombia ..., hemos fortalecido y modernizado la Fuerza Pública como nunca antes en la historia. -hemos incrementado el número de soldados profesionales en un 150%, pasando de 22.000 en 1998 a 55.000 hoy. También aumentamos los soldados regulares, de 57.000 en 1998 a 73.000 este año y llegarán a 103.000 en el año 2004. Con lo hecho hasta ahora y con el continuo desarrollo del Plan Fortaleza en los años subsiguientes, para el año 2004 tendremos cerca de 160.000 hombres. ¡El doble de lo que teníamos en 1998! En tres años hemos cuadruplicado el número de helicópteros de combate y más que duplicado el de helicópteros de transporte, - expedimos 11 decretos que conforman el nuevo núcleo normativo de las Fuerzas Armadas... creamos el Cuerpo de Justicia Penal Militar y pusimos en marcha un nuevo Código Penal Militar</p>	<p>¡Vamos a llevar la Policía a los 192 municipios que hoy no cuentan con su presencia permanente! A partir de este año y hasta 2003, vamos a desarrollar un importante plan de fortalecimiento de la Policía Rural, incrementando en 10.000 efectivos los carabineros.</p>
<p>- Las fuerzas de la institucionalidad y de la Paz</p>		
<p>Los cimientos macroeconómicos de la reactivación</p>	<p>Durante estos tres años hemos avanzado mucho en el camino del equilibrio: ajustando los ingresos del Estado pero manteniendo el gasto social. Gracias a las acciones emprendidas, hemos logrado la inflación más baja de los últimos 30 años, de sólo el 7,93 %. Bajamos de 50 a 20 puntos tasa de interés efectivo anual. Hemos consolidado una tasa de cambio flexible y competitiva que ha devuelto el aire al sector exportador de Colombia. Mantenemos nuestra cruzada contra el contrabando</p>	
<p>El apoyo al sector financiero</p>	<p>hemos eliminado el riesgo de una crisis sistémica financiera, por medidas como la emergencia económica de 1998, que significó un primer alivio a los deudores del UPAC; la reforma financiera, que posibilitó el fortalecimiento patrimonial de las entidades financieras; el nuevo régimen de vivienda, que reactivó la cartera hipotecaria, y la ley 550 de reactivación empresarial</p>	
<p>Nuestro compromiso con la vivienda</p>	<p>-les dimos la mano para que salvaran sus casas a 800.000 deudores de UPAC, pusimos en marcha un sistema de crédito que no permite que se incrementen las cuotas por encima de la inflación. - En VIS hemos adjudicado hasta ahora -con recursos del Inurbe, de las Cajas de Compensación Familiar y del Banco Agrario- subsidios para vivienda a 140.000 familias de escasos recursos</p>	
<p>Una economía más competitiva</p>	<p>Con políticas de competitividad y una tasa de cambio favorable, derrotamos el pesimismo exportador.</p> <p>Estamos dejando de ser un país de exportaciones primarias con un capital humano poco calificado y bajos salarios. Prueba de ello es que las exportaciones intensivas en tecnología y capital han crecido un 58</p>	
<p>El reverdecer del campo colombiano</p>	<p>Mi Gobierno logró, con bajas tasas de interés y una tasa de cambio competitiva, devolverle el oxígeno, con el fomento de las cadenas productivas a través del Programa de Oferta Agropecuaria Proagro y con un sistema de crédito que está llegando en</p>	

<b>Discurso 3, 2001-2002</b>		condiciones favorables a todos los productores. Con Programa Nal de Reactivación Agropecuaria - PRAN- devolvimos capacidad crediticia a 40.000 productores	
	Las buenas noticias y los desafíos del "oro negro"	Gracias a las modificaciones al contrato de asociación petrolera que le devolvieron competitividad internacional a nuestro petróleo, realizadas en el marco de la Ley de Regalías, recientemente declarada inexecutable por vicios de forma, hemos firmado nada menos que 48 nuevos contratos de asociación	desde hoy les anuncio que volveremos a presentar esta ley al Congreso Nacional para que no se pierda este impulso dinámico de nuestro subsuelo
	Un proyecto ambiental para el futuro	tenemos el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, elaborado y aprobado en este Gobierno, que propone programas y proyectos forestales para los próximos 25 años	estamos construyendo el Proyecto Colectivo Ambiental, instrumento de largo plazo,
	Infraestructura vial y fluvial para el progreso	El proyecto del túnel de La Línea, es tal vez uno de los más ambiciosos de los últimos tiempos y forma parte de un gran macroproyecto vial que integra al puerto de Buenaventura con el interior y oriente de Colombia y a ésta con Venezuela	estamos decididos a recuperar el río Magdalena
	Renace la confianza (política económica)	uno de los principales logros de la política económica se encuentra plasmado en la cantidad de recursos que el sector privado ha estado dispuesto a prestarle al Gobierno a mediano plazo. Se han colocado durante mi administración títulos de tesorería TES a un plazo de 5 años por cerca de 2 billones de pesos, una cifra sin precedentes que refleja la confianza de los inversionistas en la estabilidad macroeconómica	
	Los logros y los retos legislativos	Con el Congreso dimos pasos fundamentales, entre los que destaco la Reforma Tributaria -que modernizó el sistema tributario y permitirá recaudar más recursos para inversión social-, la Ley de Juegos de Suerte y Azar -que ordenó esta actividad y trae más recursos para la salud-, la Ley de Zonas Económicas Especiales de Exportación -que genera estímulos para la inversión en Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar- y la Reforma al Régimen de Transferencias Territoriales. Logramos crear un sistema de transferencias a las entidades territoriales	nos queda, una labor fundamental para completar la tarea que nos hemos propuesto de realizar un ajuste estructural a la economía que garantice su viabilidad en el porvenir: Ese desafío que nos resta por asumir es la reforma pensional.
		También esperamos que ustedes estudien y aprueben otras importantes iniciativas para completar nuestra tarea económica, tales como el presupuesto austero que presentaremos para 2002, de forma que dejemos garantizado el avance de nuestro ajuste fiscal; el Estatuto de Ingresos Territoriales, que modernizará el régimen tributario de los municipios y departamentos; la Reforma a la Ley 60 de 1993, que mejorará la calidad en la distribución de los recursos destinados a la educación y la salud, y la Ley Marco del Mercado de Valores, que preservará la confianza del público en el mercado y asegurará la adecuada protección de los inversionistas.	
	La revolución social de las comunicaciones y la educación	-pusimos en marcha el programa Compartel, con el que estamos instalando teléfonos comunitarios en 7.415 localidades de las zonas rurales, y con el que estamos entregando centros comunitarios de acceso a internet en todos los municipios del país. - estamos realizando el programa "Computadores para Educar", para que las entidades públicas y privadas, y las personas en general, donen los computadores que ya no están usando, -180.000 jóvenes de escasos recursos, de primaria y bachillerato, han recibido subsidios para impedir que abandonen sus estudios. Hemos puesto en marcha el programa de crédito "Colombia Joven" para financiar el estudio de carreras técnicas y profesionales	

discurso 3, 2001-2002	Servicios públicos para todos	- A pesar de los atentados terroristas, estamos haciendo lo posible para que no se de un incremento de las tarifas de energía, hemos fijado límites a los precios de oferta. Gracias a ello, el precio de kilovatio por hora pasó de 100 pesos el año pasado a 55, - hemos puesto en marcha el más grande programa de soluciones energéticas ... para interconectar o generar energía local a la Costa Pacífica, la Orinoquia y la Amazonia, con recursos asegurados en la pasada reforma tributaria por 300.000 millones, para adelantar el proyecto entre este año y el año 2007, - respecto a servicios de acueducto y saneamiento básico, a la fecha destinamos recursos por 1,8 billones en programas de modernización de entidades prestadoras y de mejoramiento de la calidad y cobertura generando 100.000 empleos directos	
	Nuestro compromiso con la salud	-hemos ampliado la cobertura del régimen subsidiado, que cobija a los más pobres del país, amparando actualmente a más de 9 millones 500 mil personas, un millón más que al iniciar mi Gobierno  -Comprometidos en aliviar las dificultades económicas de los hospitales públicos, hemos dispuesto desde el inicio de mi Gobierno más de medio billón de pesos para apoyar a los que presentan mayor déficit  -En menos de dos meses, por otra parte, vamos a presentar soluciones concretas y de largo plazo a la crisis del Seguro Social  -En los próximos 15 días presentaremos al Congreso, con mensaje de urgencia, un proyecto de presupuesto adicional por 300 mil millones de pesos para el sector salud  -También deberemos abocar en la legislatura que comienza el tema fundamental de la cobertura universal para enfermedades catastróficas y de alto costo, en beneficio de las familias que no pueden cubrir los gastos que genera un tratamiento médico	
	Trabajando por los niños y los sectores más vulnerables	programas que la Primera Dama viene promoviendo, tales como "Haz Paz", para prevenir y reducir la violencia intrafamiliar; "Ludotecas", que brinda espacios recreativos y pedagógicos a los niños de las poblaciones más pobres; el "Plan Padrino" que ha convocado la ayuda de los países amigos y de la empresa privada nacional e internacional para la construcción y dotación de centros educativos, y los programas "Colombia Camina", "Colombia Oye" y "Colombia Ve" que están dotando a discapacitados de elementos de apoyo. Programa desayunos escolares para que niños no asistan con hambre a la escuela.	
	Reconstruyendo la esperanza (eje cafetero, desplazados)	-Con una inversión de 1,4 billones de pesos hemos reparado 90.000 viviendas y estamos construyendo 3 7.000 más, hemos culminado 183 proyectos de infraestructura, 533 planteles educativos y 38 proyectos de salud, entre otros, -El drama del desplazamiento tampoco ha estado ajeno a las preocupaciones del Gobierno. Para atender las emergencias humanitarias y generar alternativas viables para el retorno, hemos puesto en marcha el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, con un sistema único de registro en el cual hoy se encuentran inscritas más de 290.000 personas de 72.270 hogares	
	Enfrentando la crisis carcelaria	teníamos una infraestructura obsoleta, en mi administración hemos generado más cupos carcelarios que en los doce años precedentes	Cárceles: tema que ha estado en el ojo de la opinión en los últimos días

<p><b>Discurso 3, 2001-2002</b></p>	<p>Por una Colombia sin corrupción</p>	<p>- El Programa Presidencial de lucha contra la corrupción ha recibido desde noviembre de 1998 hasta la fecha 2.901 acusaciones, de las cuales 1.281 se han convertido en denuncias concretas ante la Fiscalía, la Procuraduría General y la Contraloría General de la Nación. Hasta ahora 300 de estos casos tienen dictada medida de aseguramiento en contra de los implicados y el valor de estas investigaciones supera los 110.000 millones de pesos. – Además estamos firmando con gobernadores y alcaldes del país los Pactos por la Transparencia, de los cuales ya tenemos suscritos los primeros 35</p>	
<p><b>Discurso 4, 2002-2003</b></p>	<p>-El logro de la estabilidad económica</p>	<p>Hoy la devaluación y las exportaciones van de la mano, somos más competitivos, las tasas de interés bajaron del 50% al 16%, la inflación terminará este año en el 6%, recuperamos el sistema financiero, banca pública, banca privada, banca hipotecaria, sector cooperativo, están dando utilidades. Generamos credibilidad en los mercados financieros internacionales. Tenemos una tasa de generación de empleo anual, cercana al millón en los últimos dos años. Hay que seguir haciendo el esfuerzo. Estamos creciendo por encima del 98 y 99 y estamos creciendo por encima de nuestros vecinos</p>	
	<p>-La eficacia en el gasto social</p>	<p>Creamos 707.000 nuevos cupos educativos y entregamos 220.000 subsidios para que menores de 15 años siguieran estudiando. 49.000 nuevos estudiantes rurales. Creamos pruebas de calidad para la educación básica y superior. Nuevo estatuto docente. Programa a 10 años de 10.000 colombianos con doctorado.</p> <p>En salud, 3.3 millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado. Garantizamos la vacunación en menores de 5 años. Destinamos sumas importantes a salvar la red pública hospitalaria.</p> <p>Descentralización: se hizo reforma constitucional de transferencias. Ley de responsabilidad fiscal de departamentos y municipios. Se disminuyó la deuda de las entidades territoriales a través del Fondo de Estabilización Petrolera. Y se evaluó la descentralización.</p> <p>Acueductos y alcantarillados: invertimos 3.5 billones. 95% de cobertura urbana en acueducto y 87% alcantarillado. Aumentó la inversión privada.</p> <p>Telefonía: a través de COMPARTEL se ha llegado a 6700 localidades. Más internet.</p> <p>Vías para la paz: destinamos 900 mil millones a 24 de 32 departamentos. En solo 2 años se pavimentó lo que no se había pavimentado en 20. 1200 km red secundaria.</p>	
	<p>-Recuperación de la confianza internacional</p>		
	<p>-¿Cómo y de qué forma le apostamos a la paz?</p>		
	<p>-El fortalecimiento de las Fuerzas Militares</p>		

	-Balance de la empresa Colombia		

## 2.2 Importancia alta en Pastrana por número de PL y con tema de cada PL

Importancia Pastrana	Alta	Sectores	# PL	De qué son específicamente los PL en cada sector
Con cero PL		Agricultura	0	
		Educación	0	
		Ambiente	0	
		Inmigración	0	
		Pol. Social	0	
		Indígenas y tierras públicas	0	
		Conflicto y paz	0	
Entre 1 y 6 PL		Derechos	2	1 reforma artículo 58 Constitución Política 1 normas para favorecer mujeres rurales
		Salud	2	1 normas que regulan la protección de la salud pública (Modificación al Código Sanitario Nacional) 1 sistema nacional de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas
		Laboral	3	1 reforma código sustantivo del trabajo 1 reforma el código procesal del trabajo y de la seguridad social 1 reforma Ley 100/1993 en relación sistema general de pensiones
		Energía	1	Expide código de minas
		Transporte	2	2 código Nacional de Tránsito Terrestre
		Justicia	6	2 sistema judicial 1 normas relativas a la conciliación al servicio legal popular 1 sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. 1 modifica código procedimiento civil 1 institucionalidad policial
		Vivienda	5	1 régimen de propiedad horizontal, 1 régimen de arrendamiento de vivienda urbana 2 financiación de vivienda, financiar subsidios de vivienda a través del forec, 1 fondo nacional de solidaridad y 289n vima 289 on. 289 ión del ingreso de los servicios de acueducto y alcantarillado

	Banca y Ccio. Doméstico	6	<p>1 monopolio rentístico y de juegos de azar</p> <p>1 PYMES</p> <p>1 proyecto de ley que se convirtió en Ley 550 (Intervención económica para la reactivación empresarial y acuerdos de reestructuración)</p> <p>1 sistema nacional de calidad</p> <p>1 estatuto orgánico del sistema financiero</p> <p>1 estatuto del consumidor</p>
	Defensa	2	<p>1 Estatutaria de la administración de la justicia penal militar</p> <p>1 reglamento de régimen disciplinario para las fuerzas militares</p>
	Ciencia y tecnología	4	<p>2 regula la prestación de los servicios de comunicación – pcs</p> <p>2 régimen general de telecomunicaciones</p>
	Ccio. Exterior	1	normas sobre tratamientos excepcionales de regímenes territoriales
	Asuntos internacionales	1	crea el Sistema Nacional de Cooperación Internacional
	Cultura	1	fomento de la actividad cinematográfica en Colombia
De 7 en adelante	Economía	23	<p>-13 son de temas presupuestales (en su mayoría la rutinaria anual que decreta el presupuesto de rentas y recursos, y de modificaciones al mismo, también hay una propuesta de modificar la ley orgánica de presupuesto).</p> <p>-1 sobre autorización gobierno para operaciones de crédito público externo e interno</p> <p>-1 de racionalización gasto público</p> <p>-1 sobre el estatuto nacional de contribución de valorización</p> <p>-4 de reforma tributaria</p> <p>- 3 Estatuto de Ingresos Territoriales</p>
	Operaciones gubernamentales	18	<p>2 sobre temas de relaciones intergubernamentales con departamentos y municipios (1 es la ley 715 de competencias)</p> <p>2 sobre administración pública y servicio público (1 crea la CNSC)</p> <p>2 de referendo constitucional</p> <p>3 transferencias y participaciones</p> <p>1 de ordenamiento territorial</p> <p>1 congreso</p> <p>1 regalías</p> <p>1 crea el FONPET</p> <p>1 zonas económicas exportación en los territorios</p> <p>1 ley anti-trámites</p> <p>1 servicios postales</p> <p>Los demás son de varios y temas no tan relevantes</p>

## 2.3 PL por temas y por nivel de importancia en Pastrana

Importancia	Sector	#	Tema específico
Baja (16 leyes)	Gobierno	7	-Tres de celebraciones, honores y demás: uno institucionaliza el día del niño, otro crea el día de las comunidades negras, y el tercero declara patrimonio nacional el Festival del Mono Núñez  -Por el cual se modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994  -Por la cual se modifica la Ley 486 de 24 de diciembre de 1998  -Por la cual se reglamenta el fondo de compensación interministerial, creado por el artículo 70 de la Ley 38 de 1989  -Por medio de la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3° de 1992
	Defensa	2	-Por medio de la cual se prorroga la vigencia de algunos artículos de la Ley 418 de 1997  -Por la cual se establecen criterios para los gastos de personal de la fuerza pública y el departamento administrativo de seguridad
	Salud	2	-Por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 1998 de la subcuenta de seguros de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del fondo de solidaridad y garantía en salud  -Por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 2000 de la subcuenta de seguros de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del fondo de solidaridad y garantía en salud
	Derechos	1	-Por la cual se dictan disposiciones sobre la revocación de la cedula de ciudadanía
	Educación	1	-Por la cual se fijan el sistema y el método para que el instituto colombiano para el fomento de la educación superior icfes, fijen las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones
	Ciencia y TIC	1	Por medio del cual se autorizan la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la empresa nacional de telecomunicaciones – telecom – se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al gobierno
	Comercio Exterior	1	Por medio de la cual se autoriza al fondo rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para asumir contribución anual del consejo colombiano de cooperación del pacífico (colpecc) al consejo de cooperación económica del pacífico (pecc)
	Laboral	1	Por la cual la nación contribuye con la financiación parcial de las pensiones a cargo del instituto de seguros sociales – iss – en su condición de empleador reconocidas a 20 de diciembre de 1993
Media (12 leyes)	Economía	2	-Por la cual se autorizan un endeudamiento público interno.  -Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública
	Justicia	2	-Por medio del cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y el decreto 2699 de 1991  -Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo, y extorsión y se expiden otras disposiciones
	Transporte	2	-Por la cual se regula la actividad de practicaje en aguas marítimas y fluviales de la nación colombiana  -Por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993
	Defensa	1	Por la cual se reviste al presidente de la república de facultades extraordinarias para modificar las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares invalideces e indemnizaciones de las fuerzas militares y de la policía nacional y expedir el estatuto del soldado profesional

	Gobierno	1	Mediante la cual se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución
	Energía	1	Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles
	Indígenas y tierras públicas	1	Por el cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, explotación, y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas ubicadas en el municipio de Manaure, Guajira, y las salinas de Zipaquirá, y se dictan otras disposiciones
	Agricultura	1	Por la cual se dictan normas para el registro de abanderamiento de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial
	Vivienda	1	Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el subsidio nacional para la vivienda de interés social en terreno
Alta (43 leyes)	Economía	15	-12 de presupuesto  -Dos por la cual se expiden normas en materia tributaria  -Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones
	Gobierno	7	-Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo para los años 1999 a 2002  -Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional  -Por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley orgánica de presupuesto el decreto 1421 de 1993 y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización  -Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política (transferencias).  -Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones  -Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones (regalías)  -Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional
	Justicia	4	-Por el cual se derogan suprimen y modifican algunas disposiciones del decreto 2780 de 1991 y de los decretos Leyes 2271, 2376, de 1991, Ley 65 de 1993 y Ley 333 de 1996 y se dictan otras disposiciones  -Por el cual se modifican normas relativas a la conciliación al servicio legal popular y se dictan otras disposiciones  -Por la cual se modifica el código de procedimiento civil, se regula el proceso ejecutivo, y se dictan otras disposiciones  -Por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la constitución política. (título nuevo) : por el cual se reforma la constitución nacional.
	Vivienda	4	-Por medio de la cual se regula el régimen de propiedad horizontal  -Por la cual se dictan normas esenciales para regular un sistema especializado para financiación de vivienda individual a largo plazo, se crean nuevos instrumentos de movilización del ahorro destinados a la financiación de vivienda, se dictan medidas relacionadas con el impuesto de urbanismo y construcción para incentivar el desarrollo de la construcción y se expidan otras disposiciones tendientes a disminuir las cuotas de las transacciones del sector habitacional  -Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto general de la nación del año 2000, para financiar subsidios de vivienda a través del forec

			-Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones
Banca y comercio doméstico	4		-Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar -Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas -Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función normal de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta Ley -Por la cual se ajustan algunas normas del estatuto orgánico del sistema financiero y se dictan otras disposiciones
Derechos	2		-Por medio del cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia -Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales
Laboral	2		-Por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del código sustantivo del trabajo -Por la cual se reforma el código procesal del trabajo y de la seguridad social
Energía	1		-Mediante el cual se expide el código de minas
Defensa	1		-Por la cual se expide el reglamento de régimen disciplinario para las fuerzas militares
Ciencia y TIC	1		Por la cual se regula la prestación de los servicios de comunicación personal pcs
Cultura	1		Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia
Comercio exterior	1		Por medio del cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales

### 3. Anexos al capítulo 6. La agenda de Uribe I

#### 3.1 Agenda de entrada y agenda emergente de Uribe I

<b>Agenda de entrada 2002-2006 (Álvaro Uribe)</b>		
<b>Discurso de posesión</b>	<b>Plan de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario</b>	
-Ajuste fiscal  -Resultados sociales (las siete herramientas de construcción de equidad)	Brindar seguridad democrática	1-Control del territorio y defensa de la soberanía estatal (fortalecimiento de la fuerza pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva, promover coop. Ciudadana, proteger infraestructura económica, seguridad urbana, programa de seguridad vial, comunicaciones para la paz), 2- Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, 3-Fortalecimiento del servicio de justicia (racionalización del servicio, fortalecer investigación criminal, revisar política criminal, penitenciaria y carcelaria, sistema administrativo de justicia, defensa judicial del Estado, simplificación de ordenamiento jurídico), 4-Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto (proyectos productivos y de generación de ingresos, infraestructura física y social, fortalecimiento institucional y comunitario, programa de desarrollo y paz), 5-Protección y promoción de los derechos humanos y del DIH, 6-Fortalecimiento de la convivencia y de los valores (sistema nacional de convivencia, cultura para construir nación y ciudadanía, sistema nacional de radiodifusión), 7-La dimensión internacional
1. Revolución educativa 2. Ampliación seguridad social 3. Economía solidaria 4. Manejo social del campo 5. Manejo social de servicios públicos 6. Apoyo a pequeña y mediana empresa 7. Calidad de la vida urbana	Impulsar crecimiento económico sostenible y generación de empleo	1-Impulso a la vivienda y a la construcción, (ajustes al programa de subsidio familiar y de financiamiento de la vivienda, incentivos a la demanda de créditos en UVR, 2-Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería, 3-Infraestructura estratégica en transporte, (mantenimiento y conservación de carreteras, impulso al transporte urbano y masivo, desarrollo de otras modalidades de transporte, mecanismos de participación privada), 4-Servicios públicos domiciliarios, 5-Ciencia, tecnología e innovación, 6-Competitividad y desarrollo (eliminación de trámites y coordinación de iniciativas, papel de coordinación del Estado, propiedad intelectual, agenda de conectividad, biotecnología, turismo, eficiencia de los mercados, acceso a TIC), 7-Política comercial (integración comercial, Ley de Preferencias arancelarias andinas, inversión extranjera, promoción de exportaciones agrícolas, 8-Sostenibilidad ambiental, 9-Generación de empleo
-Corrupción y austeridad  -Seguridad democrática	Construir equidad social	1- Revolución educativa, (ampliación cobertura y mejora de calidad en preescolar, básica, media y superior, mejoramiento eficiencia sector educativo), 2- Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social, (fortalecimiento del aseguramiento, salud pública, protección a familia, primera infancia y juventud, apoyo a la mujer), 3- Impulso a la economía solidaria, 4- Manejo social del campo, (acceso a infraestructura básica y a vivienda, seguridad alimentaria, esquemas asociativos y productivos, desarrollo tecnológico, acceso a factores productivos y financieros), 5- Capitalismo social en servicios públicos, (esquemas asociativos y MiPymes, promoción participación ciudadana), 6- Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, (acceso al financiamiento, instrumentos de apoyo no financieros), 7- Calidad de la vida urbana (política habitacional, información para la gestión urbana, ord. Territorial y evaluación ambiental estratégica, asentamientos humanos y entorno urbano, estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico, atención a población desplazada por conflicto interno), 8- Prevención y mitigación de riesgos naturales, 9- Fortalecimiento de grupos étnicos, y 10- Promoción del deporte.
	Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado	1- Renovación de la administración pública (participación ciudadana, estado gerencial, transparencia y lucha anticorrupción), 2- Descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial (democracia local y participación soc. civil en la gestión pública, fortalecer descentralización administrativa y fiscal, ordenamiento y desarrollo territorial).
<b>Agenda de entrada en marcha y agenda emergente, Álvaro Uribe (2002-2006)</b>		
<b>Discursos instalación del Congreso</b>	<b>Agenda de entrada en marcha</b>	<b>Agenda emergente</b>
	-Trabajo legislativo  4. Agenda presidencial aprobada	La ley de saneamiento fiscal, nuevas normas laborales, la reforma administrativa con el retén de protección social, las normas tributarias de estímulo al equipamiento productivo, a los cultivos de tardío rendimiento, al turismo, a la industria reforestadora, a la inversión en vivienda social y Plan de Desarrollo.

<p><b>Discurso 2003-2004</b></p> <p><b>1,</b></p>	<p>2-Referendo</p> <p>3-Saludables iniciativas parlamentarias</p>	<p>El Congreso aprobó reducir el número de sus integrantes, congelación durante 4 años de los altos salarios públicos, superiores a 25 salarios mínimos, incluidos los de los integrantes de la Corporación; la eliminación de los regímenes privilegiados de pensiones, el voto público de los congresistas, la ampliación de las causales de pérdida de investidura, la eliminación total de los auxilios parlamentarios; la prohibición a los corruptos de ser elegidos, contratados o nombrados en el Estado; las audiencias públicas para la formación de los presupuestos.</p> <p>El gobierno aplaude iniciativas de los congresistas, tales como la reforma política.</p>	
	<p>-Estado comunitario</p> <p>-Confianza</p>	<p>-El Estado Comunitario es una proposición por la eficacia plena del Estado Social de Derecho de la Constitución.</p> <p>-La confianza es el camino seguro hacia la reactivación económica y la creación de empleo digno, estable y bien remunerado. Esa confianza depende de la seguridad y el buen manejo de la economía, que incluye la transparencia oficial.</p>	
	<p>-Obras públicas y recuperación económica</p>	<p>-Los sistemas de transporte masivo hacen parte de nuestras herramientas de calidad de vida, expedimos vigencias presupuestales futuras por cuantía superior a 987 millones de dólares para Bogotá, entregamos a Cali vigencias hasta el año 2007 por 241 millones de dólares. Adelantamos procesos de la misma índole con Bucaramanga, Barranquilla, Cartagena, Valle de Aburrá, Pereira, Dosquebradas y Soacha.</p> <p>-Programa de pavimento de vías secundarias. En medio de las restricciones fiscales se ejecutan tramos en varias regiones y ya se han abierto un buen número de licitaciones. En paralelo se trabaja en proyectos, cierres financieros, modificación de contratos, acuerdos con concesionarios, para sacar adelante el conjunto de dobles calzadas viales.</p>	
	<p>-Siete herramientas de equidad</p> <p>1-cobertura en la revolución educativa</p> <p>2-cobertura en formación técnica y tecnológica</p> <p>3-investigación científica</p> <p>4-cultura</p>	<p>-un crecimiento de 477.598 nuevos alumnos en las aulas de primaria y secundaria. Las universidades reportan 35 mil nuevas matrículas. Formalizamos la contratación de un crédito externo para ampliar el número de usuarios de ICETEX.</p> <p>-En el SENA hasta la fecha, en lo corrido de 2003, han ingresado 1.471.000 alumnos. Además, se hace cargo del programa Jóvenes en Acción, brillante iniciativa del Gobierno anterior, en la cual durante el año se capacitaron 34.000 estudiantes.</p> <p>-El Plan de Desarrollo impone al Sena aportar al Sistema Nacional de Innovación. Hemos firmado un empréstito por 25 millones de dólares para apoyar los doctorados nacionales; 17 mil hojas de vida y 1.725 grupos investigación y desarrollo tecnológico se han registrado en la convocatoria. Reforma Tributaria estimula producción de software y medicamentos con alto porcentaje de investigación nacional. En el Plan de Desarrollo se aprobó la reforma pensional del magisterio, que salva al fondo prestacional del magisterio.</p> <p>- Min. Cultura dotará este año el módulo básico de 185 bibliotecas y promoverá 86 nuevas Bandas de Música. Tenemos ley de promoción del cine. Continuamos País de lectores, apoyado por continuidad de estímulos tributarios a industria editorial</p>	<p>No hemos podido frenar el desplazamiento. Ha crecido a la mitad de lo sucedido en años anteriores, pero nos negamos a que esa tendencia nos resigne. Hay que paralizarlo totalmente</p>

<b>Discurso 1,</b> <b>2003-2004</b>	5-protección social	- cumpliremos la meta de 300 mil nuevos afiliados al régimen subsidiado este año. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar llegará este año a 300 mil nuevos desayunos escolares para niños menores de 5 años, de una meta total de 500 mil. Se hará cargo de Familias en Acción y Revivir para ancianos indigentes	
	6-manejo social de los servicios públicos	Las electrificadoras de las cuales es socia la Nación han disminuido en un 10% sus nóminas y adelantamos un plan integral para sanearlas. El Plan de Desarrollo aprobó que las tarifas de los consumos básicos en los estratos 1 y 2 solamente se ajusten con el techo inflacionario. Creemos esencial fomentar y concretar formas de participación de usuarios en las empresas de servicios públicos.	
	7-estado de opinión	Queremos una Nación menos contenciosa; que la relación entre el Estado y la comunidad sea menos litigiosa. Un Estado de Opinión supone una comunidad en permanente deliberación y dispuesta a descubrir opciones de solución a cada problema	
	8-saneamiento básico	Ya fue expedido el decreto de disminución de gastos de funcionamiento en las Corporaciones ambientales. Es urgente mejorar utilización de las transferencias por parte de los municipios. En todas las regiones de Colombia piden más recursos para saneamiento básico, pero tenemos que pedir cuentas de mejor utilización de las transferencias.	
	9-manejo social del campo	Tenemos confianza en la expansión de cultivos: palma africana, cacao y frutales, debido a estímulos tributarios recientemente adoptados por Congreso. Estamos atentos a precio interno del grano de café, durante la cosecha. Tenemos optimismo sobre mercado de cafés especiales. Apoyamos Federación de Cafeteros para empezar a abrir tiendas en extranjero a través de concesionarios. Vamos viendo síntomas de recuperación del área sembrada en algodón. Los combustibles biológicos son ahora alternativa posible. En dos años, el sector privado vallecaucano deberá producir alcohol carburante para mezclar a la gasolina. Tenemos los ojos puestos en el biodiesel a partir de la palma africana.	
	10-país de propietarios	FINAGRO ha aumentado sus colocaciones en un 48%. Nuestra decisión es orientar el subsidio monetario a los pequeños productores y estimular a los grandes con las medidas tributarias ya tomadas. Insistimos en el potencial maderero de Colombia. Ya efectuamos el pago de los primeros dos meses a las 3 mil familias guardabosques de Orito, Putumayo.  El crédito microempresarial ha crecido en un 255%. Pero algunas regiones todavía están muy rezagadas	
	11-vivienda social y calidad de la vida urbana	Ahora estamos empeñados en un compromiso entre Findeter, Fondo Nacional de Garantías, Cajas de Compensación Familiar, Sector Financiero y productores de materiales de construcción, para financiar la construcción masiva de vivienda social. Pensamos que de este modo podríamos darle dinamismo a la construcción de vivienda social en las grandes ciudades. En favor de la construcción, ustedes también aprobaron el arrendamiento con opción de compra, y la inversión en vivienda social para arrendar quedó definida como inversión exenta. Se ofrece a la clase media créditos con seguro de inflación y se han simplificado el juicio hipotecario y el contrato de arrendamiento. En Paz del Río, que es sinónimo de construcción, los trabajadores son ahora dueños del 43% de la empresa	
	-Revolución educativa	Desde agosto de 2002 se han creado más de 750.000 nuevos cupos en educación primaria y secundaria. Se ha elevado la carga por profesor a casi 30 alumnos, lo cual denota un gran esfuerzo en productividad. La cobertura en educación básica y media ha pasado del 82 por ciento al 85 por ciento durante el período de Gobierno. Se han creado 103.901 cupos en los dos últimos años en educación superior, 87% corresponde a universidades públicas. -Con ICETEX se benefician hoy 70.641 estudiantes mediante créditos con recursos propios, las tasas de interés para los créditos del ICETEX eran del 24 y del 22%, para 2003 se redujeron a 12 % para los estratos 1, 2 y 3. -En el SENA se	-Para seguir avanzando y cumplir la meta de 1.500.000 nuevos cupos para 2006, se requiere una aplicación eficiente del incremento de las transferencias y más asignación a este propósito educativo, de las regalías indirectas.  -Los resultados de las Pruebas Saber nos empiezan a mostrar las grandes deficiencias de calidad en educación

<b>Discurso 2, 2004-2005</b>		capacitaron 1.100.000 jóvenes en 2002 y se llegó a 2.200.000 en 2003. La meta para este año es capacitar 2.600.000 y llegar a 4.000.000 en 2006. – Como parte programa País de Lectores, la Red Nal de Bibliotecas ha creado/fortalecido 348 bibliotecas.	básica y media y los caminos para corregirlas
	-Ampliación de la protección social	<p>Durante el año 2003, 1.123.658 colombianos ingresaron al Régimen Subsidiado de Salud.</p> <p>Durante el Gobierno hemos reducido la cuota de administración de las administradoras de Régimen Subsidiado del 15 al 8 por ciento.</p> <p>Desde agosto de 2002 a diciembre de 2003, 639.738 colombianos han ingresado al Régimen Contributivo de Salud.</p> <p>Los afiliados al régimen de pensiones aumentaron en cerca de 1.000.000 desde agosto de 2002.</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atiende 4.600.000 niños</p> <p>El Programa de Seguridad Alimentaria tiene como meta para 2006 la atención de 3.000.000 de campesinos. A la fecha hemos llegado a 500.000</p>	<p>-Aspiramos a concertar con el Congreso la reforma que nos garantice transparencia, el mejor uso de los recursos y un salto definitivo hacia la cobertura universal.</p> <p>-El desplazamiento ha disminuido de 400.000 a 100.000 desplazados por año, pero este número sigue siendo alarmante.</p> <p>-No hemos podido reducir desempleo en proporción anhelada, pero la economía privada reinició la generación de empleo.</p>
	-Manejo social del campo	<p>En 2003 se reactivaron 160.000 nuevas hectáreas y este año la meta es llegar a otras 140.000. -FINAGRO aumentó sus colocaciones un 48% en 2003 y un 42% en lo corrido de 2004. El Banco Agrario en 55% en 2003 y en 41% en los últimos meses, comparables del 2004. -El incentivo de Capitalización Rural en 2003 financió 4.500 proyectos, que gracias al aporte que hacen quienes intervienen en los proyectos y que complementa el incentivo, ejecutaron inversiones por \$275.000 millones. – Se han creado 58 Bancos de Maquinaria agrícola, casi todos administrados por campesinos.</p> <p>-Un programa importante es Familias Guardaboques al que se han integrado 21.000 familias. Las familias reciben \$5.000.000 al año, cuidan 553.000 hectáreas para mantenerlas libres de droga y recuperar el bosque.</p>	<p>-No hemos ahorrado esfuerzos para superar la crisis de la caficultura.</p> <p>-Es esencial continuar con el incremento de los cafés especiales, orgánicos, con mayor valor agregado nacional y con las tiendas Juan Valdéz – Café de Colombia</p>
	-Manejo social de los servicios públicos	<p>Se han incorporado 280.000 nuevos usuarios de energía eléctrica.</p> <p>Se ha dado un incremento en los subsidios de energía contra el presupuesto nacional.</p> <p>En telecomunicaciones se han instalado 19.000 nuevas líneas y se han repuesto 24.000. Se han creado 56 puntos de comunicación para personas con deficiencia visual y auditiva. Hemos continuado con mayores crecimientos el programa Compartel. En estos dos años se pasó de un cubrimiento de servicio telefónico del 67 al 83 por ciento de las 21.000 localidades de la geografía nacional. Mediante el programa de Computadores para Educar se han entregado 23.104 computadores en 2.523 instituciones educativas públicas.</p> <p>Hoy están en proceso de reestructuración EIS de Cúcuta, Enertolima, Telesantamarta, Cedelca, y la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla. Se han superado las crisis de las electrificadoras de Caldas, Tolima y Quindío.</p>	Debo registrar la preocupación por la desproporción entre el aumento de las transferencias nacionales para acueductos y alcantarillados y los pobres resultados en mejoramiento y cobertura obtenidos en muchos municipios.
	-País de propietarios	Para aproximarnos al País de propietarios trabajamos como instrumentos el micro crédito, los fondos de capitalización social a la manera de Emcali, las	Continúa recuperación de la construcción, pero estamos retrasados en la ejecución de vivienda social. No

Discurso 2004-2005	2,		empresas con participación propietaria de trabajadores, la asignación campesina de los predios rurales de extinción de dominio y la vivienda.  -Con los micro hoteles hemos empezado a desarrollar el concepto de vivienda social productiva. Esperamos terminar el año con cerca de 500 en el País y de 150 en el Cabo de la Vela en La Guajira, con la comunidad Wayuú. La posada Wayuú.	obstante, tenemos confianza en que las reformas introducidas a esta política, permitirán mostrar mejores resultados en los meses que vienen.
		-Infraestructura y calidad de la vida urbana	A la fecha se han logrado 1.039 kilómetros de pavimentaciones y repavimentaciones. A esta cifra se adicionarán los 2.500 kilómetros de nuevos pavimentos. La reciente adjudicación de la doble calzada Bogotá-Girardot y de la primera etapa del túnel de La Línea, tendrá una gran incidencia en el transporte entre Bogotá y el Pacífico. -El movimiento de carga por el río Magdalena ha crecido en un 37 por ciento. – La Nación financia el 70 por ciento de los sistemas de transporte masivo. La obra se ejecuta con velocidad en Bogotá, ya se inició en Cali y estamos agotando estudios y procesos de contratación en Pereira, Bucaramanga, Valle de Aburrá, Cartagena y Barranquilla. – Han sido activados 650 kilómetros de las concesiones férreas del Pacífico y del Atlántico.  Con el Gobierno de Brasil se examina la posibilidad de un crédito de largo plazo para mejorar la navegabilidad del río Meta  Se adelanta un plan aeroportuario que va desde la aviación social en zonas aisladas hasta el Plan Maestro para el Dorado	Uno de los objetivos de la política internacional, que es la participación de Colombia en el capítulo de infraestructura del plan Panamá-Puebla, rescita el proyecto de la vía panamericana entre el Chocó y el Istmo
		-Pensiones	Los dos nubarrones fiscales que debemos despejar son la deuda pensional y la declinación en la explotación de petróleo.  -bajo la premisa de que es urgente reformar el sistema pensional, y no descargar el problema en los futuros gobiernos, se propone presentar al Congreso “una Norma Constitucional para pensiones, una ley y unas normas tributarias que ayuden a resolver el tema. En el mismo punto afirma que “La propuesta de generalizar el IVA con una tarifa pequeña que no grave servicios públicos, educación ni salud, la presentaremos por descarte de otras opciones”. Se propone el IVA general porque hemos gravado el patrimonio, aumentado la tarifa de renta y las cotizaciones pensionales. -Para garantizar la destinación al pago de las pensiones debidas se crearía una cuenta especial.	
		-Energía e hidrocarburos	El otro nubarrón en el frente fiscal es la crisis en la declinación de la producción de petróleo. Los estímulos tributarios y la racionalización de regalías, la creación de la Agencia Nal de Hidrocarburos, la extensión de contratos y el mejoramiento de la seguridad, han ayudado a aumentar el área de sísmica, los contratos efectivos de exploración y los pozos explorados. – La reforma de ECOPETROL la hace más competitiva, más austera y más sostenible. En gas natural ha empezado una etapa de recuperación de la producción. -Con Venezuela hemos acordado la construcción del gasoducto para suministro de gas de La Guajira a Maracaibo.  - Gracias a los estímulos tributarios, Empresas Públicas de Medellín instaló en La Guajira el primer complejo de 20.000 kilovatios de energía eólica.  Firmamos con Venezuela el acta de intención para la construcción del oleoducto de Maracaibo al Pacífico, que hará posible la exportación de combustibles de Venezuela al Asia, el desarrollo del Puerto de Tribugá en el Pacífico chochoano y dará a Clbia una alternativa de abastecimiento.	-Invito al Congreso a aprobar el estímulo tributario para la producción del diesel biológico, que en el caso de la palma africana ofrece enormes posibilidades.
Discurso 2004-2005	2,	-Reactivación económica	Durante el primer trimestre de 2004 la economía colombiana creció 4,08 por ciento. La empresa privada se ha constituido en el principal dinamizador.  Para reducir el déficit, ha sido fundamental la reforma del Estado, que aún no ha culminado. Hemos impulsado	Entre las reformas más importantes que hacen falta está la de las clínicas del Seguro Social.  Necesitamos que la economía crezca de manera sostenida por encima del 5 por

		acuerdos comerciales (comunidad andina-Mercosur, con EUA).  Estamos a la expectativa de la confirmación oficial de la Unión Europea para una extensión por 10 años del sistema general de preferencias.	ciento para combatir el flagelo del desempleo.	
	-"largo plazo"	Planeación Nacional labora en un documento de visión de largo plazo, que será sometido al debate popular. Servirá de insumo para proyectar las diferentes tendencias y aquello que empieza a ser conocido con el nombre de agenda interna de competitividad. -Estamos en la exploración de un proyecto especial para el Vichada, para su conquista definitiva		
<b>Discurso 3, 2005-2006</b>	Confianza inversionista	Agradece el esfuerzo del congreso en el periodo legislativo que terminó el 20 de junio, las decisiones que aprobaron, convertidas en actos legislativos como la norma constitucional de pensiones, en leyes de la República, como la que autoriza los pactos de estabilidad normativa con los inversionistas, el estatuto anti trámites, el estatuto de capitales		
		Objetivo central de este último año de Gobierno, será trabajar para que se recupere definitivamente la confianza en nuestro suelo. Confianza para invertir y trabajar en Colombia		
		Hemos pasado de 400.000 a 1.000.000 de contribuyentes en renta y seguiremos el camino en busca de que sean 2.000.000. El camino de la lucha eficaz contra la evasión.	El proyecto de ley en curso para facilitar el cobro de cartera, será de gran beneficio para los ingresos.	
	Reforma del Estado	-A fin de ser más competitivos en la atracción de inversión generadora de empleo, presentaremos al Honorable Congreso el proyecto para eliminar el impuesto de remesas. También propondremos la disminución de la tarifa de renta, para aplicarla una vez expiren los incentivos tributarios vigentes.		
		-Agradezco al Congreso las leyes recientemente aprobadas, que positivo impacto tendrán en la inversión y el empleo como la que autoriza los pactos de estabilidad normativa con los inversionistas, el estatuto anti trámites y el estatuto de capitales		
		-Hemos reformado 152 entidades del Estado con un alivio sobre las finanzas públicas que supera 12 puntos del PIB en los próximos 50 años.  -Continuaremos con la meritocracia en cargos de libre nombramiento, el análisis objetivo de las hojas de vida en casos que carecen de concurso, la aplicación de la nueva carrera administrativa que incluye otros 120.000 cargos, los concursos para profesores.	Faltan muchas reformas en el Instituto de los Seguros Sociales y en el área de la salud, no obstante que se han reestructurado y salvado 111 hospitales públicos. Telecom también debe reformarse.	
		Invito al Congreso a aprobar en segundo período el proyecto de Reforma Constitucional que congela el número de integrantes de la Cámara, antes de los resultados del nuevo censo poblacional.		
	País de propietarios	Paz del Río, Electrificadora de Boyacá, Hidroprado, Salinas de Manaure, el Fondo de Capitalización Social de Emcali, son ejemplos de participación exitosa en las empresas por parte de trabajadores y ciudadanía	Nos proponemos procesos de capitalización social en electrificadoras que hemos saneado y en Isagen	
		Hemos logrado aplazar de 2007 a 2011 la fecha de pérdida de autosuficiencia en hidrocarburos. Vamos a consolidar las tendencias de sísmica y exploración. Este año serán 6.000 kilómetros adicionales de sísmica a los 13.500 ya examinados y 40 pozos explorados que se suman a los 53 acumulados.		
		Energía e hidrocarburos	Instalaremos los cimientos para la producción de diesel a partir de gas o de carbón. Continuaremos con la transformación de vehículos a gas, con la masificación del gas domiciliario y la promoción del gas propano en fábricas de agua como el Macizo Colombiano y la Sierra Nevada de Santa Marta.  Estamos en vísperas de la producción del primer millón de litros diarios de alcohol carburante. En las próximas semanas serán expedidas las primeras reglamentaciones de bio-diesel	
	-El Túnel de la Línea está en construcción. Exploramos con Japón el crédito para concluirlo. -Estamos próximos a concluir el proceso de adjudicaciones de la nueva etapa de pavimentos en INVIAS. Menciono los 94 kilómetros en la Mojana, para activar esa despensa de agro y agua. -Estamos en la búsqueda de los recursos para la carretera Pasto – Mocoa, con las respectivas variantes, la extensión a Puerto Asís, y para las obras de navegación del Río Meta. -Los sistemas de transporte masivo			

<b>Discurso 3, 2005-2006</b>	Infraestructura y obras públicas	muestran avances de obra en Bogotá, Cali y Pereira. En las demás ciudades seleccionadas corren los procesos de contratación.  - Hemos empezado el proceso de contratación de la concesión para la ampliación del aeropuerto Eldorado	
		Hemos resuelto el contencioso de la autopista del Café entre Armenia, Pereira y Manizales y vigilarémos el ritmo de avance	
	Turismo	Hemos recuperado un buen nivel de turismo doméstico gracias, fundamentalmente, al heroísmo de nuestros soldados y policías. Nos aprestamos a recibir mínimo 1.000.000 de turistas extranjeros y nos proponemos que sean 2.000.000 en 2006	
	Herramientas para la equidad	Revolución educativa (cobertura, SENA, alfabetización) cultura y deporte (país de lectores y bandas de música, solución de conflictos, casas de justicia, obras de los juegos bolivarianos), salud y protección social (ampliación régimen subsidiado) bienestar (aumento usuarios ICBF, programa desayunos escolares, familias en acción), seguridad alimentaria, atención a desplazados, familias guardabosques, erradicación de cultivos ilícitos, procesos anti-trámites, control evasión empresarial, Manejo social servicios públicos (acueductos y alcantarillados, microempresas de distribución de energía, microcentrales), manejo social del campo (mejores ingresos a cafeteros, recuperar áreas agrícolas, distritos de riego), vivienda (soluciones de vivienda social, financiamiento), microcrédito, inversión extranjera (3000 millones año anterior)	El Congreso conocerá en esta legislatura el proyecto para ratificar el acuerdo de comercio de la CAN y MERCOSUR. También el Congreso considerará la ratificación de dos convenios suscritos con el Gobierno de España para protección de inversiones y evitar doble tributación
	Los proyectos económicos	-Durante cada una de las tres ocasiones anteriores informamos al Congreso sobre avances y rezagos, y comprometimos metas y esfuerzos para la siguiente anualidad. Sin embargo, las nuevas circunstancias (reelección) me asignan el deber de formular algunos comentarios sobre los principales proyectos que integran la agenda legislativa.  -Necesitamos una agenda legislativa que profundice la confianza para creer en Colombia; para estudiar, trabajar e invertir en su suelo; y para acariciar con realismo la posibilidad de vivir feliz en esta noble tierra de la Patria	
	Tratado de libre comercio con EUA	Se destacan 3 proyectos: la reforma tributaria, el Acto Legislativo de transferencias a las regiones y el proyecto de ley para el sistema financiero.  El Congreso que inicia debe legislar sobre la regla de transferencia de recursos nacionales a departamentos y municipios. Nuestro sentimiento de región nos hace comprender la aspiración de los entes territoriales por más recursos. Se requieren para el logro de metas en educación, salud y saneamiento básico.	
	Agro: Ingreso Seguro	Enorme reto es el estudio y aprobación del Tratado de Comercio con los Estados Unidos, cuya urgencia es un hecho ante el vencimiento de las preferencias unilaterales para exportar a ese País el 31 de Diciembre.  Presentaremos el proyecto de ley "Agro: ingreso seguro", que prevé apoyos presupuestales directos para los productores, a fin de proteger sus ingresos ante las distorsiones del mercado internacional. Entre sus objetivos están la competitividad, la reconversión donde se exija y la seguridad alimentaria.	
	Vivienda	Tiene el nuevo Congreso la oportunidad de concluir la aprobación del proyecto de ley que aumenta sustancialmente los recursos para vivienda social. Dimos el paso, cuya evaluación es positiva, de liquidar Inurbe y administrar los subsidios por intermedio de las cajas de compensación familiar.	
	Temas laborales y de seguridad social	-Las reformas laborales ya aprobadas en nuestra patria han configurado un marco de normas que no desalientan al empresario y dan garantías de equidad y estabilidad al trabajador. El reto de la hora es cumplir la ley laboral.  -Necesitamos que el cooperativismo no se utilice para burlar prestaciones sociales o evadir pagos parafiscales y cotizaciones de seguridad social. Por eso presentamos un proyecto de ley sobre la materia.  -Necesitamos la salud con cobertura universal, eficiencia y transparencia en hospitales públicos y privados, en aseguradores. La regulación y limitación de la integración vertical entre aseguradores y	

<b>Discurso 4, 2006-2007</b>	Reforma a la justicia	<p>prestadores en entidades como clínicas y asimilables, el apoyo a la red pública hospitalaria y la financiación de la cobertura universal, son aspectos fundamentales de la reforma a la salud.</p> <p>-Con proyectos de Reforma Constitucional, ley estatutaria y ley ordinaria, según las materias, nos proponemos presentar unas propuestas modificatorias para mejorar la justicia. Estarán enmarcadas en el respeto a su autonomía, la protección efectiva de derechos fundamentales, la seguridad jurídica ciudadana, el principio de celeridad, la solución integral y rápida de las pequeñas causas, la defensa de la seguridad ciudadana, inseparable de la seguridad democrática.</p> <p>- La Corte Constitucional, en sentencia sobre la ley que convocó el Referendo de 2003, declaró inexecutable el artículo que proponía sanción no privativa de la libertad al consumo de alucinógenos. La razón fue de procedimiento. El Gobierno pedirá al Congreso introducir esta norma en la Carta.</p>
	Regalías	A propósito de corrupción, es necesario garantizar la transparencia en la destinación y uso de las regalías. El Congreso recibirá nuestra propuesta de un ahorro forzoso en regalías. Sin despojar a sus titulares, departamentos y municipios, un porcentaje debería llevarse a fondos de desarrollo regional. El señor Vicepresidente de la República presentará un artículo de reforma constitucional que permita que en casos de corrupción el Gobierno recupere el manejo de rentas territoriales, de rentas cedidas, y asuma también el manejo de recursos de regalías directas.
	Reelección inmediata de alcaldes y gobernadores	Las determinaciones tomadas sobre la posibilidad de reelección inmediata del Presidente de la República, desvirtúan cualquier razón para rechazar idéntica posibilidad para gobernadores y alcaldes. A diferencia de la reelección con intervalos, la inmediata provoca un escrutinio riguroso del Gobierno. Por ende, hay más posibilidad de conocimiento pleno de la tarea de Gobierno en la reelección inmediata que en la que se surte con intermedios.
	Infraestructura	Gestionaremos, con el visto bueno de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, un préstamo internacional para cederlo a los departamentos a fin de que ellos acometan el mejoramiento de su red vial. Con los municipios, por grupos, y además en alianzas con departamentos, comités de cafeteros y entidades semejantes, hemos empezado a contratar la aplicación de la partida del presupuesto nacional para vías terciarias.

### 3.2 Importancia alta en Uribe I por número de PL y con tema de cada PL

Importancia Alta Uribe I	Sectores	# PL	Asunto específico de los PL de cada sector
Con cero PL	Educación	0	
	Inmigración	0	
	Política social	0	
	Asuntos internacionales	0	
Entre 1 y 6 PL	Derechos	1	Por la cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera y crediticia, y se dictan otras disposiciones.
	Salud	4	Modificaciones al sistema general de seguridad social salud
	Agricultura	2	1 modifica la Ley 160 de 1994. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino 1 dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER
	Laboral	6	1 pensiones 1 empleabilidad

			<p>1 sistema de riesgos profesionales</p> <p>1 reformas seguridad social pensiones</p> <p>2 sostenibilidad financiera sistema pensional</p>
	Ambiente	2	<p>1 reforma parcialmente la Ley 99 de 1993 y CAR</p> <p>1 planificación y administración del recurso hídrico en el territorio nacional</p>
	Energía	2	<p>1 procedimiento de avalúo para las servidumbres de hidrocarburos</p> <p>1 medidas en materia de generación de energía eléctrica</p>
	Transporte	1	Política portuaria
	Vivienda	2	2 Estatuto General de los Curadores Urbanos
	Defensa	4	<p>1 política de defensa</p> <p>1 seguridad en las vías nacionales (sobretasa)</p> <p>1 código penal militar</p> <p>1 normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo</p>
	Ciencia y tecnología	1	régimen del servicio público de televisión
	Comercio. Exterior	2	<p>1 promueve la confianza inversionista en Colombia</p> <p>1 sustituye el estatuto tributario de los impuestos administrados por la dirección de impuestos y aduanas nacionales</p>
	Indígenas y tierras públicas	1	Ley general forestal
	Cultura	2	<p>-1 modifica el artículo 9° y se incorporan unas disposiciones a la Ley 397 de 1997 en materia de patrimonio cultural sumergid</p> <p>-1 modifica ley general de cultura</p>
	Conflicto y paz	3	<p>1 prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997</p> <p>2 reincorporación de miembros de grupos armados</p>
De 7 en adelante	Economía	18	<p>-11 son de temas presupuestales (en su mayoría la rutinaria anual que decreta el presupuesto de rentas y recursos, y de modificaciones al mismo, también hay una propuesta de modificar la ley orgánica de presupuesto).</p> <p>- 3 contribución de valorización</p> <p>- 3 tributarias</p>
	Justicia	7	<p>1 extinción de dominio</p> <p>2 administración de justicia, descongestión</p> <p>2 enfrentar el terrorismo</p> <p>1 acceso a la justicia</p> <p>1 régimen disciplinar policía</p>
	Banca y Comercio. Doméstico	9	<p>1 ley general de arbitraje</p> <p>1 Zonas especiales de desarrollo regional</p> <p>3 se regula el trabajo asociado cooperativo</p>

			<p>1 normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario</p> <p>1 régimen de insolvencia empresarial</p>
	Operaciones de gobierno	8	<p>1 programa de renovación de la administración pública</p> <p>2 normas que regula el empleo público, de carrera administrativa, de gerencia pública</p> <p>1 ordenamiento territorial</p> <p>1 sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional</p> <p>1 eficiencia y transparencia, contratación pública</p> <p>1 reelección alcaldes y gobernadores</p>

### 3.3 PL por temas y por nivel de importancia en Uribe I

Importancia	Sector	#	Tema específico
Baja (17 leyes)	Defensa	9	<p>-Por la cual se modifica parcialmente el artículo 102 del decreto Ley 1790 de 2000</p> <p>-Por la cual se modifican parcialmente los artículos 77 del decreto Ley 1790 de 2000 y 35 del decreto Ley 1791 de 2000</p> <p>-Por la cual se deroga la Ley 103 de 1912 y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por medio de la cual se regula el retiro del personal de oficiales y suboficiales de la policía nacional</p> <p>-Por la cual se regulan las tasas por la prestación de los servicios del departamento administrativo de seguridad –DAS- y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por medio del cual se establece un procedimiento especial en el código penal militar, se adiciona un artículo y se modifica el artículo 367 del mismo código</p> <p>-Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 19 del decreto 1791 de 2000</p> <p>-Mediante el cual se establece el sistema y método para la fijación y recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la dirección general marítima “dimar”</p> <p>-Por medio de la cual se regula la adquisición de bienes y servicios en las entidades públicas, pertenecientes al sector de defensa y seguridad nacional</p>
	Gobierno	3	<p>-Por la cual se establece la propiedad accionaria del estado en la empresa colombiana de productos veterinarios s.a._ vecol s.a, se modifican los artículos 5°, 7° y 9°, deroga los artículos 14, 15, y 16 del decreto 615 de 1974, modifica el artículo 16 de la Ley 395 de 1997 y se deroga el artículo 19 de la misma Ley</p> <p>-Por medio de la cual se autoriza la afiliación del archivo general de la nación, la biblioteca nacional y el museo nacional a organismos internacionales y se dictan otras disposiciones</p> <p>-Por el cual se modifica el parágrafo primero del artículo 35 transitorio de la Ley 756 DE 2002</p>
	Salud	1	Por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 2001 de la autonomía de los eventos catastróficos y accidentes de tránsito del fondo de solidaridad y garantía de salud
	Energía	1	Por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997
	Transporte	1	Por medio del cual se modifica el artículo 7° de la Ley 1° de 1991

	Asuntos internacionales	1	Por medio de la cual se regulan las tasas que se cobran por la prestación de los servicios del ministerio de relaciones exteriores con destino al fondo rotatorio del ministerio de relaciones exteriores
	Cultura	1	Por la cual se modifica el parágrafo del artículo 9° de la Ley 580 del 15 de mayo del 2000
Media (27 leyes)	Justicia	3	Por la cual se modifica el artículo 306 del código penal y se dictan otras disposiciones  Por la cual se adiciona el código penal y se dictan otras disposiciones  Por la cual se prórroga la vigencia de la Ley 418 de 1997. prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.
	Banca y comercio doméstico	3	Por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera entre sus trabajadores y empresas afiliadas y se dictan otras disposiciones  Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que le efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones  Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 – Ley general de turismo y se dictan otras disposiciones.
	Gobierno	3	Por medio de la cual se prorroga la Ley 716 del 24 de diciembre del 2001 y se dictan otras disposiciones  Por la cual se modifica el inciso 5 del artículo 24 de Ley 715 de 2001  Por la cual se establece la carrera administrativa especial para los empleados públicos civiles no uniformados al servicio del ministerio de defensa nacional, de sus entidades descentralizadas, de las fuerzas militares y de la policía nacional, y se derogan unas disposiciones de la Ley 909 de 2004
	Agricultura	4	Por el cual se crea el sistema nacional de identificación e información de ganado equino  Por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. [Exención de IVA para la panela]”  Por la cual se modifica la Ley 16 de 1990 y se adoptan otras disposiciones  Por medio del cual se crea e implementa el programa “agro” ingreso seguro- ais”
	Laboral	1	Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 del 2003
	Economía	1	Por la cual se amplía la autorización conferida al gobierno para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladoras a las anteriores y se dictan otras disposiciones
	Educación	2	Por la cual se transforma el instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior. mariano Ospina Pérez -icetex  Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones
	Energía	3	Por la cual se definen las zonas no interconectadas  Por medio del cual se subsanan de vicios de procedimientos en que incurrió en el trámite de la Ley 818 de 2003 y se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diesel y se dictan otras disposiciones  Por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2
	Transporte	1	Por la cual se adiciona y modifica el código nacional de tránsito terrestre, Ley 769 de 2002
	Bienestar social	1	Por la cual se adiciona un parágrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones

	Defensa	2	"Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el gobierno nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la constitución política"  Por el cual se regulan los gastos reservados
	Vivienda	1	Por el cual se modifica la Ley 546 de 1999 y se destinan recursos para la vivienda de interés social
	Comercio exterior	1	Por la cual se modifica unos regímenes especiales y se eliminan impuestos de remesas para estimular la inversión
	Cultura	1	Por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se crean incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados
Alta (37 leyes)	Economía	11	-8 de presupuesto  -Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones  -Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas publicas  -Por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones
	Justicia	4	Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen reglas que gobiernan la extinción de dominio  Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia (enfrentar el terrorismo)  Por el cual se expide el régimen disciplinario para la policía nacional  Por la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la administración de justicia.
	Gobierno	5	Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la republica  Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo – hacia un estado comunitario  Por la cual se expiden normas que regula el empleo público, de carrera administrativa, de gerencia publica y se dictan otras disposiciones  Por medio de la cual se modifica el decreto Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones  "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos"
	Defensa	2	Por la cual se expide el código penal militar  Por el cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones
	Conflicto y paz	2	Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada Por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones  Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional "Ley de justicia y paz"
	Laboral	4	Por el cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales

			<p>Por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social</p> <p>Por el cual se dictan normas sobre organización, administración y prestaciones del sistema general de riesgos profesionales</p> <p>Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política</p>
Energía	2		<p>Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres de hidrocarburos</p> <p>Por la cual se adoptan medidas en materia de generación de energía eléctrica</p>
Banca y comercio doméstico	1		Por el cual se establece el régimen de insolvencia empresarial de la república de Colombia y dicta otras disposiciones
Salud	1		Por la cual se hacen algunas modificaciones en el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.
Agricultura	1		Por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el instituto colombiano de desarrollo rural incoder y se dictan otras disposiciones.
Comercio exterior	2		<p>Por el cual se promueve la confianza inversionista en Colombia</p> <p>Por medio del cual se sustituye el estatuto tributario de los impuestos administrados Por la dirección de impuestos y aduanas nacionales</p>
Indígenas y tierras públicas	1		Por la cual se expide la Ley general forestal
Cultura	1		Por la cual se modifican y adicionan el título ii patrimonio cultural de la nación, los artículos 40, 49 y 56 del título iii del fomento y los estímulos a la creación, a la investigación y a la actividad artística y cultural y los artículos 60 y 62 del título iv 248/07 de la gestión cultural de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Elaboración propia

## 4. Anexos al capítulo 7. La agenda de Uribe II

### 4.1 Agenda de entrada y agenda emergente de Uribe II

<b>Agenda de entrada 2006-2010 (Álvaro Uribe)</b>		
<b>Discurso de posesión</b>	<b>Plan de Desarrollo: Estado Comunitario, Desarrollo para Todos</b>	
Nuestra visión de democracia gira en torno a 5 elementos:	Estado comunitario: dslo. Para todos	
-seguridad democrática,	Política de defensa y seguridad democrática	Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática, Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación
-libertades públicas,	Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	Pobreza y población vulnerable, Mercado y relaciones laborales, Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social, Banca de las Oportunidades, Ciudades amables, Infraestructura para el desarrollo, Equidad en el campo
-cohesión social,		
-transparencia	Crecimiento alto y sostenido: la condición para un dslo. Con equidad	Consideraciones macroeconómicas, Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo, Consolidar el Crecimiento y Mejorar la Competitividad del sector agropecuario
-instituciones independientes		
-La seguridad y la paz,	Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Dslo. Sostenible	Una Gestión Ambiental que promueva el Desarrollo Sostenible, Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres
-Visión 2do Centenario		
-Metas sociales y su relación con la confianza inversionista y el crecimiento económico	Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	Los requisitos del Estado Comunitario  Los retos del Estado Comunitario
-Papel del Estado y Estado comunitario	Dimensiones especiales del desarrollo	Equidad de género, juventud, Grupos étnicos y relaciones interculturales, Dimensión regional, ciencia, tecnología e innovación, cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo; demografía y desarrollo; El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico, política exterior y migratoria
-Relaciones internacionales.		
<b>Agenda de entrada en marcha y agenda emergente, Álvaro Uribe (2006-2010)</b>		
<b>Discursos de instalación Congreso</b>	<b>Agenda de entrada en marcha</b>	<b>Agenda emergente</b>
<b>Discurso 1, 2007-2008</b>	Los objetivos del gobierno	Están transitivamente unidos: la seguridad estimula la inversión, y ésta, con responsabilidad social, permite avanzar en la superación de la pobreza y en la construcción de equidad. Mientras la seguridad y la inversión hacen sostenible la política social, ésta legitima las dos anteriores
		-Reformamos el Estado pero no lo desmantelamos.  -Hace cinco años no producíamos un solo litro de alcohol carburante, hoy destilamos 1.200.000 litros diarios más 50.000 de biodiesel

<p>Objetivos del gobierno:</p> <p>-Seguridad democrática</p> <p>-Confianza inversionista</p> <p>-Política social</p> <p><b>Discurso 1, 2007-2008</b></p>	<p>Confianza inversionista</p> <p>Política social</p> <p>Acuerdos comerciales. Los obstáculos con EUA</p> <p>Plan Colombia</p> <p>Nicaragua</p>	<p>- Contamos con cinco mil nuevas habitaciones hoteleras en proceso de construcción. Recibíamos 530.000 visitantes internacionales por vía aérea, este año podremos llegar a 1.300.000.</p> <p>-En los últimos cinco años la inversión como porcentaje del PIB ha pasado del 12% al 15%, al 22%, al 26% y en el primer trimestre del año al 27%. Solamente la inversión privada ha saltado del 6.5% al 19% del PIB. La inversión ha estado creciendo entre el 20% y el 31% por año.</p> <p>-Hemos ampliado la base de contribuyentes de renta de menos de 400.000 a más de 1.400.000</p> <p>- El Plan 2.500, que se propone pavimentar 3.125 kilómetros de carretera, a pesar de atrasos, dificultades, aumentos de precios de materiales, ha acumulado ya un avance de 1.300 kilómetros.</p> <p>-Adjudicamos la concesión del aeropuerto El Dorado, que solamente en pasajeros le ampliará la capacidad de 8 a 16 millones por año.</p> <p>-Hemos reformado 390 entidades públicas y aspiramos continuar en esa tarea hasta el último día de la administración. Han sido suprimidos 38 mil cargos.</p> <p>- Ha mejorado nuestro grado de inversión pero debemos hacer el esfuerzo adicional para recuperarlo plenamente.</p> <p>Progresamos en el empeño de las plenas coberturas en educación básica y salud. Los ajustes a la Ley 100 hacen posible ese sueño en el Régimen Subsidiado de Salud.</p> <p>Los planes departamentales de agua potable y saneamiento básico son un instrumento ordenado y general, para todos los municipios, que integran recursos de transferencias, regalías y complementos nacionales para tan necesario presupuesto.</p> <p>A finales de agosto completaremos 1.500.000 Familias en Acción, familias pobres, desplazadas y de estrato uno, que reciben un subsidio para garantizar la educación y alimentación de sus hijos. Con entusiasmo impulsamos la Banca de Oportunidades, que además del Estado, ha obtenido la participación del sector privado, comercial y de fundaciones. En nuestro primer Gobierno cumplimos con la meta de 1.800.000 créditos a microempresarios. Nos esforzamos para cumplir con la nueva meta de 5.000.000 de créditos a igual número de familias pobres de la Patria.</p> <p>Hicimos el acuerdo Comunidad Andina-Mercosur, suscribimos otro con Chile, negociamos ahora con Perú el desmonte a las barreras de inversión, en las próximas semanas firmaremos con Guatemala, El Salvador y Honduras, ya empezamos el proceso entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. Buscamos acuerdos de protección recíproca de inversiones con China e India.</p> <p>El Tratado firmado con los Estados Unidos, aprobado por el Congreso, ha tenido una enmienda que lo mejora y cuya ratificación respetuosamente solicitaremos de ustedes. Críticas al gobierno colombiano por paramilitarismo y muerte de periodistas y sindicalistas, para que no se apruebe TLC.</p> <p>-adelantamos con los Estados Unidos las conversaciones sobre lo que sería la nueva etapa del Plan Colombia contra las drogas ilícitas.</p> <p>-Insistiremos en la norma que permita la sanción a la dosis personal, convertida en camino de ingreso de niños a la delincuencia</p> <p>En concordancia con el Pacto de Bogotá de 1948 y el retiro de jurisdicción y competencia de la Corte, efectuado por la administración presidencial anterior, hemos presentado el alegato de excepciones.</p>	<p>presentaremos al Congreso proyectos de ley para ahorrar en moneda extranjera los recursos que lleguen a obtenerse por producciones incrementales de</p>
	<p>Confianza inversionista</p> <p>Riesgos de la economía:</p>	<p>Bastante ha avanzado la inversión en nuestra Patria. El objetivo es que la inversión mínima sea equivalente al 25% del PIB. En esta dirección agradecemos al Congreso la aprobación de leyes que regulan las cooperativas de trabajo asociado, transfieren a la justicia la competencia para declarar ilegalidades de huelgas y radican en el consenso de empleadores y trabajadores la convocatoria del arbitramento como sustituto de la huelga legal. Dicha inversión extranjera no solamente da señales de ritmos sostenidos en cuantías superiores a 9.000 millones de dólares al año, sino que ha pasado de representar el 2.6% al 5.2% del PIB.</p> <p>Riesgos: la pérdida de valor del dólar, su impacto en la apreciación de nuestra moneda, el riesgo en las exportaciones, en la producción para consumo interno de bienes y servicios transables internacionalmente y en el empleo; la inflación internacional y doméstica de combustibles, insumos agropecuarios y alimentos, con incidencia en peligrosas expectativas alcistas; y, el mayor costo a la producción y al consumo derivado de superiores tasas de interés.</p> <p>Revaluación: Con el Banco de la República se han coordinado decisiones para contrarrestar la revaluación: los controles a ingresos de capitales con vocación de corta permanencia en el País; la pesificación; y, la autorización a</p>	<p>presentaremos al Congreso proyectos de ley para ahorrar en moneda extranjera los recursos que lleguen a obtenerse por producciones incrementales de</p>

<p><b>Discurso 2, 2008-2009</b></p>	-Revaluación	<p>los fondos de pensiones para crecer su portafolio en divisas.</p> <p>- hemos reducido del 70% a menos del 40% la participación de la deuda pública en moneda extranjera en el endeudamiento total del Estado</p>	<p>hidrocarburos que surjan de la nueva dinámica exploratoria</p>
	-Combustibles	<p>Combustibles: Los ajustes introducidos a la política de combustibles y la confianza en Colombia han permitido que este año se puedan explorar más de 100 pozos. En ECOPETROL, la capacidad de inversión ha aumentado de 500 millones de dólares por año a más de 4.000 millones de dólares. Tenemos todas las posibilidades para obtener combustibles alternativos. Una muy buena noticia para el País es la aprobación reciente a la instalación de 9 plantas de generación de energía, que suman 3.428 megavatios</p>	<p>Enormes han sido los incrementos de precios de combustibles a los consumidores. Sin embargo, no se ha podido desmontar el subsidio</p>
	-Alimentos	<p>Nuestra determinación es producir alimentos. El conjunto de apoyos fiscales y financieros, como la ley Agro Ingreso Seguro, los estímulos tributarios, las bonificaciones en precio, el afán por desatrasar infraestructura y la paulatina ganancia de la Seguridad Democrática, deben conducirnos a aumentos sustanciales de la oferta agrícola y pecuaria</p>	<p>Una preocupante inflación en los alimentos golpea al mundo entero. Mayores consumos, alzas descomunales de fertilizantes e insumos en general, disminución de oferta por desastres naturales o desviación hacia la producción de combustibles</p>
	-Tasas de interés	<p>Nos preocupa que las tasas de interés desmotiven consumos y encarezcan producción, finalmente esta sea reducida y se incremente la inflación.</p> <p>El nivel de cobertura de cartera por mora del sistema financiero era del 32% en 1997 y en la actualidad es del 112%, lo que indica una menor posibilidad de riesgo por cartera</p>	<p>Sufrimos una inflación mundial en combustibles y alimentos.</p> <p>¿cómo eludir la amenaza de la alta expectativa inflacionaria sin que ello se constituya en una parálisis de la economía?</p>
	-Endeudamiento del Estado y gasto público	<p>Es normal que en una coyuntura de preocupaciones por inflación y tasas de interés se exija la reducción del endeudamiento y del gasto público. Así lo hemos hecho. El endeudamiento neto ha pasado del 48% del PIB en 2002 al 28% en 2007 y seguiremos la ruta de mantener la tendencia. Hemos procurado que el crecimiento del presupuesto sea inferior al crecimiento del producto. Nuestro mayor esfuerzo ha sido la reforma administrativa.</p>	
	Desatrasar la infraestructura	<p>Reconocemos que la falta de infraestructura es una barrera al crecimiento de la economía. En el Plan 2500 se acumulan más de 2.030 kilómetros de nuevos pavimentos. Avanza la construcción de dobles calzadas. Estamos en el inicio de un período de inmensa inversión portuaria, apoyada además por estímulos tributarios como la ley de nuevas zonas francas. Empiezan a tomar cuerpo los sistemas de transporte masivo en construcción en 9 ciudades.</p>	
	Política social	<p>El recorte del gasto no puede perjudicar las metas sociales en educación, vivienda, capacitación, salud, nutrición de niños y ancianos, Familias en Acción, Banca de Oportunidades, Familias Guardabosques, atención de desplazados y de víctimas de la violencia.</p>	
	Desastres de la naturaleza	<p>Hemos sufrido daños por las fuerzas de la naturaleza que forzosamente incrementan el gasto público.</p>	
	Impuestos	<p>Gobierno y Congreso han adoptado un régimen impositivo, que sin ser simple, resulta competitivo para atraer la inversión. Después de dos reformas laborales que han traído equilibrio entre estabilidad de los trabajadores, y menor inflexibilidad para el enganche y el despido, la racionalidad de los recargos y la predecibilidad de otros costos como el auxilio de cesantía, la armonía social no daría espacio para otro ajuste laboral. Por lo anterior, el camino correcto ha sido luchar por el empleo a través del estímulo a la inversión. El País necesita estabilidad tributaria como factor de confianza.</p>	<p>Debemos defender la estabilidad del régimen tributario al cual hemos llegado, sin perjuicio de ajustes como el proyecto de ley que se presentará para dar mejor orden a los fiscos de los departamentos.</p>
	Reforma constitucional	<p>Presentaremos proyecto de Reforma Constitucional con temas políticos y de justicia. Compartimos la tesis de acompañar la lucha contra la impunidad individual con la sanción a los partidos. Que las colectividades sean plenamente diligentes para evitar la penetración de la delincuencia. Que la financiación de la política sea transparente y austera, la contabilidad simple y fácil de verificar. En los temas de justicia insistiremos en la necesidad de autorizar la sanción a la dosis personal de droga</p> <p>Deberíamos entrar en la hora de la paz definitiva. El Gobierno tiene toda la voluntad.</p>	

	La paz	Es la hora de las víctimas. Celebramos que la Seguridad Democrática quitó a las víctimas la mordaza para reclamar.		
	Las víctimas	Nuestras delegaciones para los Juegos Olímpicos y Paralímpicos han recibido la mejor preparación de nuestra historia. Concluidos los Juegos Suramericanos de Argentina y los Panamericanos de Brasil. Tenemos todas las energías en la construcción y adecuación de escenarios en Cali, Buenaventura y en San Andrés, especialmente, para los Juegos Nacionales de este año.		
	Los juegos olímpicos (deporte)			
<b>Discurso 3, 2009-2010</b>	Confianza	Confianza, la palabra guía de nuestra acción, confianza en Colombia, ha tenido como soporte un esfuerzo balanceado por la seguridad, la inversión y la política social.		
	Seguridad	Aún no estamos en un punto irreversible en el rescate de la seguridad. Hemos recuperado dos monopolios estatales que no debieron perderse: para combatir a los criminales y para administrar justicia. – En años recientes las víctimas han sido apoyadas con recursos estatales mayores a 300 millones de dólares		
	Reinserción	El énfasis de la política de seguridad es producir la desmovilización y acoger la reinserción. Más de 50 mil integrantes de los grupos violentos han sido recibidos como desmovilizados, suma que no incluye a aquellos simplemente sometidos a la justicia. El número de desmovilizados supera en más de tres veces a los dados de baja.		
	Desplazados	El presupuesto de atención a desplazados ha aumentado en más de 10 veces. El 85% está afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud. Al programa Familias en Acción han ingresado 340 mil familias desplazadas. En educación también es notorio el avance. No hemos podido poner punto final al desplazamiento.	Hay preocupaciones sobre programa de atención a desplazados, en 2008, entre los registrados aparecen 150.000 que alegan desplazamientos sucedidos en el período de 1951-1987.	
	Confianza inversionista	-Nuestro País necesita una tasa elevada y sostenida de inversión. Esta ha pasado del 14% del PIB a porcentajes entre el 24% y el 28%. -A pesar de que en el mundo el turismo se ha reducido en un 8%, en Colombia, en medio de la crisis, durante el primer semestre de este año se presentó un incremento del 10%. -El Gobierno debe continuar la reforma de la administración, hecha ya en 427 entidades, lo que se constituye en el mejor legado a las finanzas públicas, con un ahorro equivalente a 6.28% del PIB.-Los tratados de comercio, promoción de inversiones y desmonte de la doble tributación, son señales de mucho impacto para generar inversión.	La nueva legislatura trae afanes en reformas a la justicia, para su descongestión, los recursos del arancel judicial y el tratamiento de las pequeñas causas con el propósito de superar la impunidad. Millones de colombianos esperan con ilusión la penalización de la dosis personal de droga que ha sido una puerta que vincula niños al crimen organizado.	
	Situación fiscal y ajuste tributario	Los niveles que alcanzaron el déficit y el endeudamiento empezaron a crear dudas sobre la estabilidad macroeconómica de Colombia. Luego de reducir el endeudamiento del 48% del PIB al 22% y el déficit en el gobierno central del 6.5% al 2.34%, porcentajes que incluyen las transferencias al Seguro Social para el pago de pensiones, estamos obligados a elevarlos para enfrentar la crisis de la economía, teniendo cuidado de no retroceder.  En 2006 el Congreso elevó del 30 al 40% la deducción tributaria que promueve la reinversión de utilidades y la hizo definitiva. Proponemos regresarla al 30% de 2003 y mantener la norma más reciente que no la deroga al darse un reparto posterior de utilidades	Propondremos al Congreso un ajuste tributario como decisión de responsabilidad fiscal frente a la crisis, sin afectar la esencia de los estímulos a la inversión aprobados por el Congreso en los últimos años	
	Normas laborales y empleo	Colombia, en sucesivas reformas laborales, ha logrado un equilibrio entre las garantías de estabilidad a los trabajadores y el margen de flexibilidad para los empleadores. El análisis crítico de los costos laborales debería hacerse en concordancia con la tributación en general y los incentivos a la inversión en particular.  El empleo hoy no depende de nuevas normas laborales, sino de la posibilidad de recuperar un alto nivel de actividad económica, de sostenidas y altas tasas de inversión, de mejorar la productividad a través de la educación y la infraestructura, y de apoyar más la competitividad con la investigación y la exploración de los nuevos oficios.		
		Además de los recursos asignados a desplazados, víctimas y desmovilizados, las coberturas sociales se han incrementado notablemente. En la medida que los programas, con excepción de la atención de		

<b>Discurso 3, 2009-2010</b>	<b>3,</b>	<p>ancianos, apuntan a crear condiciones de equidad distributiva, forman una estrategia estructural que trasciende lo meramente asistencial.</p>		
		<p>Política social</p>	<p>La cobertura de educación básica estaba en el 78%, ahora se aproxima al 100%.</p>	
		<p>-Educación</p>	<p>Teníamos menos de un millón de estudiantes universitarios, con los nuevos cupos técnicos y tecnológicos del Sena estaremos superando el número de un millón 700 mil. El Icetex financiaba 60 mil estudiantes, 300 mil es su nueva meta después de llegar a 250 mil.</p>	
		<p>-Salud</p>	<p>El Instituto de Bienestar Familiar ha elevado a cerca de 14 millones 500 mil las porciones alimentarias, que han pasado de 122 días a 156 de una meta de 180. Nuestro compromiso es plena cobertura en nutrición infantil</p>	
		<p>-Red juntos</p>	<p>El País va hacia la meta de plena cobertura en salud, 41 millones de colombianos tienen cupo en el sistema de aseguramiento. Reconocemos problemas subsistentes en calidad y faltantes de financiación, especialmente en los departamentos</p>	
		<p>-Política anti-cíclica:</p>	<p>La Red Juntos tiene como objetivo eliminar la pobreza extrema. Pretende reunir 45 metas básicas en un millón 500 mil familias en temas educativos, de salud, nutrición, vivienda, bancarización y ahorro, dinámica familiar, acceso a la justicia, trabajo, emprendimiento e ingresos. A la fecha ha vinculado 610 mil familias apoyadas por 6 mil 820 cogestores.</p>	
		<p>1-Infraestructura</p>	<p>Especial énfasis se hace en cuatro elementos de política anticíclica: infraestructura, red de protección social, confianza inversionista y financiación del Estado y los empleadores.</p>	
		<p>-Planes dptales de agua</p>	<p>En 9 ciudades se construyen sistemas de transporte masivo. El Plan 2.500 registra ejecución de más de 2.300 km. Está en licitación la Ruta del Sol, Bogotá -Santa Marta, doble calzada. Autopistas de la Montaña se adelanta en la fase precontractual. Colombia tenía 53 kilómetros de doble calzada, a hoy se han completado 649, este año se agregarán 160.</p>	<p>Las tragedias naturales han devorado los recursos del Fondo de Regalías.</p>
		<p>-Vivienda</p>	<p>Los Planes Departamentales de Agua agrupan a los municipios alrededor de los departamentos, con lo que se evita que recursos diferentes al Sistema General de Participaciones, transferencias, se asignen sin reglas de equidad. Estos planes deben invertir alrededor de 5.6 billones y en el presente año la meta es de 1.7 billones.</p>	
		<p>2-Red de protección social</p>	<p>Hay indicaciones de recuperación de la construcción de vivienda. Sustancial incremento de los recursos presupuestales que para subsidios de vivienda social han variado de 150 mil millones a 840 mil millones. El Gobierno, con apoyo del Banco de la República, decidió utilizar los montos ahorrados en el Fondo de Estabilización de Cartera Hipotecaria, FRECH, para subsidiar tasas de interés, durante siete años. El Fondo Nacional de Ahorro aprobará este año 60 mil créditos,</p>	
<p>Instituciones democráticas</p>	<p>El impulso a Familias en Acción, Régimen Subsidiado de Salud, alimentación infantil y de ancianos, se complementa con el cuidado para no disminuir la afiliación a la seguridad social. En el período se han registrado aumentos de beneficiarios en Régimen Contributivo de Salud, riesgos profesionales y pensiones del orden del 45%. -El sistema de Banca de Oportunidades debe desembolsar este año un millón 500 mil microcréditos.</p>	<p>Nos preocupa hacia el futuro el envejecimiento de 9 millones de trabajadores que no han construido expectativa de pensión. Bienvenida la reciente reforma financiera que autoriza al Gobierno a aportar a las cuentas de ahorro de los ciudadanos vulnerables para que obtengan un ingreso permanente de retiro.</p>		
<p><b>Discurso 3, 2009-2010</b></p>	<p><b>3,</b></p>	<p>Gratitud por la agenda legislativa tramitada con disposiciones tan importantes como la Reforma Política para la severa sanción de la penetración del crimen en la política; el aumento de las penas para asesinos de personas que requieren especial protección como los sindicalistas; las disposiciones que regulan la inteligencia del Estado; convenios internacionales de comercio y de eliminación de la doble tributación; normas de competencias y de adaptación contable a las reglas internacionales para la confianza inversionista; los beneficios de retiro para los trabajadores vulnerables que incluye el estatuto financiero. Son 24 nuevas normas de la mayor conveniencia para el País y 40 que continúan su proceso legislativo.</p>		
<p>-Congreso</p>	<p>El Estado de Opinión: fase superior del</p>	<p>Sin Estado de Opinión se desdibujan las virtudes democráticas que reposan en la independencia de las ramas del poder y en la existencia de organismos de control. Estado de Opinión no es democracia plebiscitaria pero sí es equilibrio entre la participación y la representación; no es manipulación pero sí es coraje para orientar sobre temas de gran controversia</p>		

	<p>Estado social de derecho</p> <p>Acuerdo con los EUA</p>	<p>El Acuerdo con los Estados Unidos se enmarca en los convenios bilaterales con ese País y en las convenciones de las cuales ambos, Colombia y Estados Unidos, son signatarios. Su propósito es la lucha contra las drogas, la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo y la proliferación de armas. Incluye la posibilidad de ampliar la cooperación regional y mundial contra estos flagelos en virtud de la responsabilidad compartida. – El Acuerdo es para fortalecer bases militares colombianas, no para abrir bases norteamericanas.</p>
<p><b>Discurso 4, 2010-2011</b></p> <p>Las generaciones vivas desde los años 40 no hemos tenido un día completo de paz.</p>	<p>Seguridad democrática</p>	<p>Propusimos la Seguridad Democrática en compañía de la confianza inversionista y la cohesión social, como pilares de construcción de un sendero que acelere la prosperidad para las nuevas generaciones.</p> <p>Los ingresos fiscales para la seguridad han derivado de un impuesto al patrimonio de los sectores más pudientes. – La Seguridad Democrática ha desmontado el paramilitarismo y ha recuperado el monopolio de las Fuerzas Armadas para combatir el crimen. La Seguridad Democrática ha recuperado la descentralización. De acuerdo con la Procuraduría, en la actualidad se presenta la menor cantidad de quejas en materia de derechos humanos de los últimos 15 años.</p> <p>- Ha sido fundamental el apoyo de los Estados Unidos en la lucha contra el narcoterrorismo. Primero el Plan Colombia y ahora el Acuerdo de Seguridad</p>
	<p>La justicia</p>	<p>En nuestro Gobierno se culminó la introducción del sistema penal acusatorio, se actualizaron los códigos y se adoptó la ley estatutaria de la justicia.</p> <p>Hace poco se instauró el arancel judicial, para contribuir a financiar la justicia, y legislación de descongestión.</p> <p>Al inicio y al final del Gobierno se expidieron sendas normas para agilizar los procesos de extinción de dominio; la última define que basta con la notificación por edicto y elimina la notificación personal, garantía convertida en expediente dilatorio por parte del crimen.</p> <p>El presupuesto de la justicia aumentó en un 53 por ciento en pesos reales. Por primera vez la Corte Suprema de Justicia ha contado con su propio equipo de investigación; hay un notable avance en conectividad y hemos logrado financiar actualizaciones de sueldos de magistrados, fiscales, jueces y personal administrativo.</p> <p>Más de 53.000 integrantes de grupos terroristas desmovilizados es una cifra asombrosa. Cuantiosa inversión en once nuevas cárceles. Hemos multiplicado por veinte el presupuesto para desplazados</p>
	<p>La inversión</p>	<p>La inversión extranjera se ha multiplicado por cinco y ha dejado de ser ocasional para convertirse en permanente. La tasa total de inversión ha pasado del 15 por ciento a más del 25 por ciento del PIB. El año pasado en plena crisis, fue la más alta de América Latina con 25,8 por ciento del PIB.</p> <p>A pesar de la crisis pudimos lograr una notable reducción del porcentaje de endeudamiento y hoy somos menos vulnerables a los choques externos de la economía, porque alrededor del 70 por ciento de nuestra deuda está contraída en nuestra moneda.</p> <p>Hemos iniciado la introducción de la Regla Fiscal para que en el período de recuperación, el crecimiento dependa más del sector privado y se permita un alivio correlativo de las cuentas fiscales.</p> <p>Las regalías territoriales pasaron en nuestro Gobierno de 1.9 billones a 6 billones y se proyectan a 12 billones</p>
	<p>El empleo</p>	<p>En el Gobierno que termina han sido creados más de tres millones de nuevos empleos, con crecimientos del 50 por ciento en afiliaciones a Régimen Contributivo de salud, 61 por ciento a riesgos profesionales y 46 por ciento a pensiones. – En las Cajas de Compensación Familiar, las empresas afiliadas crecieron en 92.7 por ciento; los trabajadores afiliados en 67.2 por ciento y la población beneficiaria en 50.3%. – El desempleo había bajado al 10.7 por ciento, la crisis lo subió al 12 por ciento. -Anoche, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó</p>

<p><b>Discurso 4, 2010-2011</b></p>	<p>La cohesión social</p>	<p>para Bogotá y Cundinamarca los sistemas de Metro, Tren de Cercanías y nuevas líneas de Transmilenio.</p>	
	<p>-La revolución educativa es necesaria en la seguridad, en la inversión y encabeza la política específica de cohesión social.</p> <p>-Si bien con el ICBF dejamos una casi plena cobertura en nutrición infantil, apenas logramos empezar la escolaridad de primera infancia para los sectores pobres. Incorporamos a esta escolaridad 650.000 niños, pero se necesitan 2.400.000 cupos.</p> <p>-En educación básica y media, las coberturas brutas pasaron del 80% al 100% y del 57% al 80%. Graduábamos 424 mil bachilleres y este año se graduarán más de 700 mil.</p> <p>-En términos relativos, la cobertura educación superior pasó del 22% a cerca del 36%</p> <p>-El Icetex ha pasado de 60 mil usuarios de crédito a más de 300 mil.</p> <p>-Otra transformación ha ocurrido en Colciencias, que hemos integrado al Consejo de Ministros. A pesar de las restricciones fiscales, tiene un presupuesto récord.</p> <p>-Los aumentos de coberturas alimentarias del ICBF, que en solo restaurantes escolares creció de 2.8 millones de beneficiarios a más de 4.1 millones y de 122 a 180 días de atención, que además introdujo el programa de desayunos infantiles para 1.7 millones de niños, mejoró los apoyos a las madres de los hogares comunitarios, ha llegado a los lugares de más difícil acceso y ha ejecutado dos mil obras de mejoramiento y construcción de hogares y jardines de primera infancia;</p> <p>-Los recursos para la gratuidad que forman parte del aumento de las transferencias;</p> <p>-Los colegios de excelencia en asentamientos de compatriotas pobres;</p> <p>-La conectividad y Familias en Acción, entre otros.</p> <p>-Pasamos de 320 mil Familias en Acción a más de 2.6 millones que hoy reciben sus pagos</p> <p>- El aseguramiento en salud está próximo a ser universal. Hemos pasado de 23 a 43 millones de ciudadanos con este servicio.</p> <p>- Pasamos de construir 51.000 viviendas por año a 141.567. Se sanearon 300 mil predios y 242 mil títulos de vivienda social. Fondo Nacional de Ahorro se abrió a los sectores más pobres y adjudicó en los últimos ocho años 250 mil créditos; en su vida anterior, 135 mil.</p> <p>-Le asignamos toda la importancia al microcrédito por intermedio del sistema del Banco de las Oportunidades. La bancarización, que sigue siendo baja, subió del 37 al 57% de la población. Aquí hay una magnífica herramienta de formalización de la economía.</p> <p>-Las comunidades campesinas, entre titulaciones y tierras entregadas, recibieron en este Gobierno 4.800.164 hectáreas. Las principales fuentes fueron: compra directa a través de convocatorias, traslados de la Dirección Nacional de Estupecientes, Fondo Nacional Agrario, Titulación, Adquisiciones de Familias Guardabosques y tituladas a resguardos indígenas</p> <p>- Colombia ha reducido la pobreza durante estos años en cerca de 2 millones de personas, sin considerar el efecto de los apoyos de política social, y en cerca de 4 millones cuando se incluye el impacto del gasto social en el bienestar real de las familias.</p> <p>-Nuestra política social ha sido estructural y orientada a superar pobreza y a construir equidad. Es asistencial el subsidio a 855 mil ancianos, pero es lo mínimo que puede hacer una sociedad democrática. No pudimos llegar a 2 millones.</p> <p>-Hemos creado la Red Juntos, que agrupa en el millón y medio de familias más pobres las principales herramientas de inversión social.</p>		
<p><b>Discurso 4, 2010-2011</b></p>	<p>El Estado comunitario</p>	<p>En estos años procuramos practicar una forma de gobierno de Estado Comunitario al servicio de los ciudadanos y de amplia participación. Marcamos distancia frente al neoliberalismo que deroga el Estado y el burocratismo, que lo quiebra.</p>	
		<p>Reformamos 464 entidades del Estado, elevamos al 89 por ciento el número de entidades con fincamiento contable y solamente faltan dos ministerios por certificaciones de calidad, que esperamos culminen el proceso de obtención en estos pocos días.</p>	

## 4.2 Importancia alta en Uribe II por número de PL y con tema de cada PL

Importancia Alta Uribe II	Sectores	# PL	Asunto específico de los PL de cada sector
Con cero PL	Agricultura	0	
	Ambiente	0	
	Inmigración	0	
	Transporte	0	
	Pol. Social	0	
	Ccio. Exterior	0	
	Asuntos internacionales	0	
	Conflicto y paz	0	
Entre 1 y 6 PL	Economía	4	1 modificaciones a algunos tributos del orden territorial. 3 presupuesto
	Derechos	1	protección de datos personales (habeas data)
	Salud	6	4 dosis mínima 1 recursos salud
	Laboral	1	sistema general de riesgos profesionales
	Educación	3	1 Sistema de Evaluación de Resultados de la Calidad de la Educación 2 financiación de la educación superior
	Energía	1	Reforma Código de minas
	Vivienda	1	Techo digno y ciudades justas para todos
	Banca y Ccio. Doméstico	4	2 arbitraje nacional e internacional 1 protección de la competencia 1 normas en materia financiera de seguros, del mercado de valores
	Ciencia y tecnología	2	1 televisión 1 principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC, se crea la Agencia Nacional de Espectro
	Indígenas y tierras públicas	1	Minorías étnicas
Cultura	2	2 Espectáculos y artes escénicas	
De 7 en adelante	Justicia	12	4 tratamiento de las pequeñas causas (delitos menores) 3 reforma justicia 1 disposiciones en materia penitenciaria y carcelaria 1 Código Nacional de Policía (código de convivencia).

			<p>1 regula el sector de la vigilancia y seguridad privada en Colombia</p> <p>1 descongestión judicial</p> <p>1 código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo</p>
	Defensa	7	<p>1 secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia</p> <p>1 inteligencia y contrainteligencia</p> <p>1 De las jurisdicciones especiales (justicia penal militar)</p> <p>1 faltas gravísimas de servidores públicos del DAS</p> <p>1 Suprime el DAS</p> <p>1 De las jurisdicciones especiales</p> <p>1 sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa</p>
	Operaciones de gobierno	20	<p>2 régimen de servicios postales</p> <p>2 elecciones, 1 CNE</p> <p>3 reforma política (varios temas: moción de censura)</p> <p>1 transferencias</p> <p>1 modernizar organización y funcionamiento de los departamentos</p> <p>3 reelección indefinida de gobernadores y alcaldes</p> <p>1 racionalización de trámites y procedimientos administrativos</p> <p>3 partidos políticos (reforma ley 130)</p> <p>1 sostenibilidad fiscal</p> <p>1 Reforma función Judicial y electoral del Congreso</p>

### 4.3 PL por temas y por nivel de importancia en Uribe II

Importancia	Sector	#	Tema específico
Baja (16 leyes)	Justicia	3	<p>Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento civil, se deroga parcialmente el artículo 70 de la Ley 794 de 2003 y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por el cual se regula un arancel judicial</p> <p>Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de los derechos humanos</p>
	Gobierno	4	<p>Por la cual se regulan las tasas por la prestación de servicios de la registraduría nacional del estado civil y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se honra la memoria, trayectoria pública y obra de gobierno del expresidente julio cesar Turbay Ayala</p> <p>Por medio del cual se modifica el inciso tercero del artículo 1º de la Ley 1148 de 2007</p> <p>Por medio de la cual se rinde honores a la memoria del presidente Guillermo león valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento</p>
	Banca y comercio doméstico	2	Por la cual se modifica el artículo 120 de la Ley 1116 de 2006

			Por la cual se autoriza al banco de la república para reestructurar y condonar parcialmente una deuda del banco central de honduras
	Energía	3	<p>Por la cual se modifica el artículo 20 del decreto Ley 1760 de 2003, sobre la administración de litoteca nacional de Colombia</p> <p>Por el cual se crea el consejo directivo como órgano de dirección en la unidad de planeación minero energético, upme</p> <p>Por el cual se extiende el término de vigencia del fondo de apoyo financiero para la energización de zonas rurales interconectadas – faer</p>
	Transporte	1	Por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 37 de la Ley 769 de 2002 modificada Por la Ley 903 de 2004
	Defensa	1	Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones
	Ambiente	1	Por la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993
	Agricultura	1	Por la cual se establecen las tasas por prestación de servicios a través del sistema nacional de identificación y de información del ganado bovino, sinigan
Media (23 leyes)	Justicia	6	<p>Por medio del cual se reforma parcialmente las Leyes 906/04 y 599/00 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana</p> <p>Por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración</p> <p>Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004, en lo relacionado con el principio de oportunidad</p> <p>Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000 relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida</p> <p>Por el cual se modifica el código penal</p> <p>Por la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modifica Por las Leyes 548 de 1998, 782 de 2002 y 1106 de 2006, se modifican algunas disposiciones y se adicionan otras</p>
	Defensa	3	<p>Por la cual se establece el régimen de contratación con cargo a gastos reservados</p> <p>Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del ramo de la defensa nacional</p> <p>Por medio de la cual se dictan normas relacionadas con la rehabilitación integral de los miembros de la fuerza pública, alumnos de las escuelas de formación de las fuerzas militares y sus equivalentes en la policía, personal civil del ministerio de defensa nacional y de las fuerzas militares no uniformadas de la policía</p>
	Energía	2	<p>Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ecopetrol s.a. y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se modifica el artículo 4º del Decreto – Ley 2272 de 1991</p>
	Economía	2	<p>Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se adiciona parcialmente el estatuto tributario</p>
	Laboral	2	<p>Por el cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado Por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003</p> <p>Por el cual se modifica parcialmente los artículos 448 (numeral 4º) y 451 del código sustantivo del trabajo y seguridad social y se crea el artículo 129ª del código procesal del trabajo y de la seguridad social</p>
	Educación	2	Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, y se

			<p>conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema icfes, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del estado</p> <p>Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones</p>
	Gobierno	2	<p>Por medio del cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la constitución política</p>
	Agricultura	1	<p>Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario del país libre de influenza aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional</p>
	Banca y comercio doméstico	1	<p>Por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales con destino al sena- icbf y cajas de compensación familiar a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado que presten servicios y se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones</p>
	Ambiente	1	<p>Por medio de la cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial</p>
	Derechos	1	<p>Por medio del cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 acciones populares y de grupo</p>
Alta (19 leyes)	Gobierno	5	<p>Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo e inversiones "estado comunitario desarrollo para todos 2006-2010"</p> <p>Por la cual se desarrolla los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la constitución política de Colombia" (reforma política)</p> <p>Por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del estado social de derecho</p>
	Economía	3	<p>Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2009</p> <p>Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010</p> <p>Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011 "hacia la estabilidad macroeconómica</p>
	Justicia	3	<p>Por medio del cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal</p> <p>Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial</p> <p>Por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo</p>
	Salud	2	<p>Por el cual se reforma el artículo 49 de la constitución política" (Dosis Personal)</p> <p>Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medias para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones"</p>
	Derechos	1	<p>Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales (habeas data)</p>
	Energía	1	<p>Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001, código de minas</p>
	Banca y comercio doméstico	1	<p>Por el cual se dictan normas en materia financiera de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones</p>

	Defensa	1	Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones
	Ciencia y TIC	1	Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".
	Indígenas y tierras públicas	1	Por la cual se desarrollan los artículos 7,8,10 y 70 de la constitución política y los artículos 4, 5, y 28 de la Ley 21 de 1991 y se dictan otras disposiciones

Elaboración propia

## 5. Anexos al capítulo 8. La agenda de Santos I

### 5.1 Agenda de entrada y agenda emergente de Santos I

Agenda de entrada 2010-2014 (Juan Manuel Santos)		
Discurso de posesión	Plan de Desarrollo: Prosperidad para Todos	
<p>Presidiré un gobierno que será de unidad nacional y que buscará la prosperidad social para todos.</p> <p>-La unidad nacional</p> <p>-Prosperidad democrática (trabajo, futuro de niños y niñas [educación, C y T, ambiente], familias con salud, vivienda y seguridad, campesinos desplazados y tierras, crecimiento económico, infraestructura e inversión [locomotoras], equidad con las regiones y con las minorías)</p> <p>-Colombia en paz</p> <p>- Transparencia y buen gobierno</p> <p>-justicia con proyección social</p> <p>-Política internacional</p>	Convergencia y desarrollo regional	Hacia la prosperidad democrática: visión 2010-2014
	caracterización, dinámica y desafíos	Enfoque del desarrollo regional, Caracterización del país por departamentos, Lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales diferenciadas, Retos del desarrollo regional, Estrategia, ruta y esquema operativo para conformar Áreas de Desarrollo Territorial (ADT)
	Crecimiento sostenible y competitividad	Innovación para la prosperidad (Conocimiento e innovación, Emprendimiento empresarial, Propiedad intelectual, Promoción y protección de la competencia en los mercados), Competitividad y crecimiento de la productividad (Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad, Infraestructura para la competitividad, Apoyos transversales a la competitividad), Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo (Nuevos sectores basados en la innovación, Agropecuaria y desarrollo rural, Infraestructura de transporte, Desarrollo minero y expansión energética, Vivienda y ciudades amables)
	Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	Política Integral de Desarrollo y Protección Social (Primera infancia, Niñez, adolescencia y juventud, Formación de capital humano, Acceso y calidad en salud: universal y sostenible, Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos, Promoción de la Cultura, Deporte y recreación), Promoción Social (Red para la Superación de la Pobreza Extrema (Juntos), Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia), Políticas diferenciadas para la Inclusión Social (Grupos étnicos, Género, Discapacidad)
	Consolidación de la paz	Seguridad – orden público y seguridad ciudadana, Justicia (Justicia formal, oralidad y descongestión, Tecnologías de la información, Optimización en la administración de Justicia, Participación público-privada en infraestructura, Prevención del daño antijurídico, Acceso a la Justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión, Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, Enfoque regional de la Justicia, Política criminal coherente y eficaz contra el crimen, Articulación del Estado y estructura institucional eficiente, Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica, Política Penitenciaria) Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional (Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Justicia transicional como herramienta para lograr la reconciliación nacional)
	Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	Gestión ambiental integrada y compartida (Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, Gestión Integral del Recurso Hídrico, Gestión ambiental sectorial y urbana, Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono, Buen gobierno para la gestión ambiental), Gestión del riesgo de desastres: buen gobierno para comunidades seguras, Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011, Canasta y eficiencia energética
	Soportes transversales de la prosperidad democrática	Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción (Buen gobierno, estrategias contra la corrupción, participación ciudadana y capital social), Relevancia internacional (Inserción productiva a los mercados internacionales, Política internacional, Políticas de desarrollo fronterizo), Apoyos transversales al desarrollo regional (Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación Nación-territorio, Consolidación del sistema de ciudades, Planes de consolidación, Turismo como motor del desarrollo regional)
		Consistencia del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
<b>Agenda de entrada en marcha y agenda emergente, Juan Manuel Santos (2010-2014)</b>		

<b>Discursos instalación del Congreso</b>	<b>Agenda de entrada en marcha</b>		<b>Agenda emergente</b>
<p><b>Discurso 1, 2011-2012</b></p> <p>Ejes de la estrategia de gobierno</p> <p>-Mantener y acrecentar la seguridad</p> <p>-Mejorar el empleo</p> <p>-Bajar la pobreza</p>	<p>Tres propósitos fundamentales</p> <p><b>Seguridad</b></p>	<p>Este Congreso en particular merece mi admiración, mi gratitud, y la de todos los colombianos, porque ha producido, en su primera legislatura, un resultado histórico. Las reformas e iniciativas legales que se debatieron y aprobaron en los últimos doce meses marcarán para siempre, y para bien, el destino de Colombia.</p>	
		<p>Seguimos cuidando la seguridad democrática, la cohesión social y la confianza inversionista, y avanzamos, con decisión, hacia la Prosperidad Democrática. Para llegar a ella nos enfocamos en tres propósitos fundamentales, que son los que inspiran nuestro Plan de Desarrollo: <b>Seguir manteniendo y acrecentando la seguridad, crear más empleos, y reducir los índices de pobreza.</b></p>	<p>Nuestro temple como nación ha sido puesto a prueba por la ola invernal causada por el peor fenómeno de La Niña de que se tenga registro en el mundo.</p>
	<p><b>Empleo (locomotoras del crecimiento)</b></p>	<p>La transformación que vivimos en la última década, que les cambió la vida a tantos colombianos y nos volvió un país atractivo para el turismo y la inversión, está fundada en los logros de la Seguridad Democrática del presidente Uribe.</p> <p>En el último año, en sólo el Sur del Tolima, hemos golpeado sistemáticamente al Comando Conjunto Central FARC y hemos dado con diez cabecillas de primer orden, incluyendo su comandante histórico, y quien lo sucedió.</p> <p>Vamos a tomar las medidas necesarias para afinar nuestra estrategia: la revisión integral del Plan Nacional de Consolidación Territorial para asegurar el concurso de todos los ministerios en la recuperación de las zonas más afectadas por la violencia.</p> <p>El crimen organizado y BACRIM es una hidra a la que hay que cortar sus cabezas. Eso lo haremos con más facilidad y contundencia gracias a que el Congreso aprobó dos proyectos cruciales para la seguridad: la Ley de Inteligencia y la Ley de Seguridad Ciudadana</p>	<p>En esta legislatura volveremos a presentar un proyecto que complementa los anteriores: el Código de Convivencia Ciudadana, que busca modernizar el actual Código de Policía</p>
		<p><b>Sector minero-energético:</b> producción de hidrocarburos, superó el mes pasado los 930 mil barriles diarios, un 20% más que el año anterior. La de carbón bordea los 75 millones de toneladas al año.</p> <p><b>El agro:</b> creció 7,8% el primer trimestre. El crédito agrario da muestra de dinamismo, FINAGRO entregó 4 billones en créditos.</p> <p><b>Vivienda:</b> Batimos récords en licencias aprobadas, en ventas de vivienda nueva y en desembolsos de créditos hipotecarios. En el año corrido, con corte a junio, se contabilizaron 134.000 créditos de vivienda desembolsados, el nivel más alto en la historia del país.</p> <p>Tenemos la meta –que muchos califican de imposible– de iniciar la construcción de un millón de viviendas en este cuatrienio.</p> <p><b>Infraestructura:</b> se ha tenido que concentrar, en buena medida, en la atención de la emergencia invernal.</p> <p><b>Innovación:</b> se verá reforzada como nunca antes por la destinación que se dará, a partir del próximo año, del 10 por ciento de las regalías a proyectos de ciencia y tecnología en las regiones.</p>	<p>-En esta legislatura presentaremos el proyecto de Ley de Desarrollo Rural, que busca frenar expansión de la frontera agrícola, para evitar su crecimiento a expensas del bosque natural, y plantea mecanismos para aprovechar la tierra subutilizada.</p> <p>-Diseñamos un Plan de Infraestructura para la Prosperidad que contempla inversiones por 99 billones de pesos para los próximos 10 años, de los cuales 32 billones se invertirán en este gobierno.</p>
	<p>Pusimos en marcha el programa Vive Digital que busca, entre otras metas, cuadruplicar las conexiones de internet de banda ancha, pasando de 2,2 a 8,8 millones. ¡Y ya vamos en más de 3 millones 650 mil! También nos propusimos pasar de 200 a 700 municipios conectados a la red de fibra óptica nacional. ¡Ya vamos en 317!</p>		

	Lucha contra la pobreza	<p>El primer trimestre del año, por otro lado, cerró con una inversión extranjera directa cercana a los 3.700 millones de dólares, la cifra más alta jamás obtenida en este trimestre, lo que nos hace esperar un año histórico en términos de inversión.</p>	
		<p>La Ley de Ajuste Tributario, el Acto de Sostenibilidad Fiscal y la Ley de Regla Fiscal son señales de responsabilidad del Estado que se están leyendo muy positivamente en el exterior, y que facilitan un manejo prudente de las finanzas públicas.</p> <p>Con Ley de Primer Empleo se han creado a la fecha cerca de 76 mil empresas y beneficiado, en total, cerca de 140 mil compañías que le apuestan a la formalidad.</p>	
		<p>Hemos puesto en marcha un Plan de Prosperidad Social que busca, a través de la Red Unidos, sacar a 350 mil familias de la pobreza extrema. Seguimos fortaleciendo programas que ya son parte del acervo social de los colombianos, como los que adelanta el ICBF, el SENA y Acción Social, incluido Familias en Acción. Varias de las iniciativas aprobadas en el Congreso van en esa dirección correcta, la Reforma a la Salud, que, entre muchos otros avances, unifica los planes de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado para el año 2014, y crea un procedimiento técnico para la aprobación de los tratamientos especiales sin necesidad de acudir a tutelas.</p>	
		<p>Leyes aprobadas y que merecen especial mención: la Reforma a las Regalías que permite que los recursos crecientes del subsuelo se distribuyan con más justicia entre los colombianos. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que fomenta la asociatividad territorial. La Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras</p>	
	Lucha anticorrupción	<p>Lanzamos, por ejemplo, la Política de Atención Integral a la Primera Infancia De cero a siempre, que busca duplicar el número de niños atendidos al final del cuatrienio. Los ministerios de Cultura y de Educación se han unido para diseñar y poner en marcha el Plan Nacional de Lectura. El Ministerio de Cultura triplicará la inversión en compra de libros, y dotará a 1.200 bibliotecas públicas y a 25 mil hogares del Bienestar Familiar con colecciones cuidadosamente seleccionadas para la primera infancia. En educación preescolar, básica y media, podemos reportar que, durante el primer semestre, se crearon 108.000 nuevos cupos, especialmente en las zonas rurales</p>	
		<p>Uno de nuestros objetivos centrales –muy ambicioso– es aumentar la cobertura de educación superior del 37 al 50 por ciento al terminar el gobierno. En estos doce meses ya nos acercamos al 40 por ciento</p>	<p>para avanzar realmente, es fundamental la Reforma a la Educación Superior que estamos presentando al Congreso</p>
		<p>La semana pasada sancionamos el Estatuto Anticorrupción que es otro de los buenos frutos de la anterior legislatura.</p> <p>Este estatuto –que hará parte de una estrategia integral de Estado contra la corrupción– dota a las autoridades de herramientas eficaces para combatir el robo de los recursos públicos y promover la cultura de la legalidad.</p>	<p>Presentaremos al Congreso el proyecto que dispone el nuevo sistema de regulación y vigilancia de la televisión</p>
		<p>Logramos una silla en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –que presidimos en abril–; ocupamos la secretaría general de la Unasur; hemos jugado un papel destacado en ayudar en procesos de otros países –como es el caso de Haití y Honduras–, y nos acercamos cada vez más a organizaciones de países con buenas prácticas como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OECD–. Tenemos tratados de libre comercio con dos países desarrollados, como es el caso de Suiza y Canadá, y avanzamos hacia la aprobación final de los ya suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea.</p>	
	Medio ambiente	<p>En el campo ambiental, estamos aplicando la política de Gestión Integral del Recurso Hídrico y la política de Calidad del Aire, y avanzamos en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la estrategia de Desarrollo Bajo de Carbono y la estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación</p>	<p>presentaremos al Congreso un proyecto de ley para reformar las Corporaciones Autónomas Regionales</p>
		<p>-Merece mención especial la trascendental Reforma a la Justicia. Otra reforma constitucional que cursa para permitir que la acción penal sea ejercida por las víctimas. Como el Código General del Proceso, el Código Penitenciario, la ley de Jueces de Paz, el Estatuto de Arbitraje, el Código Nacional de Tránsito, el Régimen de Infracciones y Sanciones en materia de Transporte, el Código Electoral, y el Estatuto Registral.</p>	

<p><b>Discurso 1, 2011-2012</b></p>	<p>Otros proyectos a presentar al Congreso</p>	<p>-Reitero apoyo del Gobierno al proyecto que penaliza el racismo y nuestro compromiso con el proyecto de ley de igualdad de oportunidades para la población afro.</p> <p>-Tenemos más desafíos, como el Estatuto de la Oposición –que presentaremos si concertamos el proyecto con el partido de oposición–, la Ley de la Mujer, la de Jóvenes, la de Discapacidad, la de Derechos de Autor, la de Bomberos, la de Voluntariado, la de Defensoría Integral para miembros de la Fuerza Pública, la autorización para la venta de un porcentaje de Ecopetrol, el Código de Minas, y las reformas al Régimen Municipal y Departamental.</p>	
<p><b>Discurso 2, 2012-2013</b></p>	<p>Puerto de destino:</p>	<p>más empleo, menos pobreza y más seguridad</p>	
	<p><b>Más empleos</b></p>	<p>Nuestra economía está creciendo por encima del promedio mundial, aunque nos preocupa que en los últimos dos meses haya habido una desaceleración.</p> <p>Hoy recibimos más inversión que nunca antes en nuestra historia, tanto que la inversión extranjera directa en sectores diferentes al minero-energético, si comparamos el primer semestre de este año con el primer semestre del 2010, ha crecido en un 183%.</p> <p>En estos dos años se instalaron en Colombia más de 640 empresas extranjeras.</p>	<p>He pedido al Banco de la República que estudie una disminución en las tasas de interés y evalúe una compra más agresiva de dólares para aumentar nuestras reservas internacionales. Eso nos ayuda a afrontar también la revaluación.</p>
	<p>Colombia vende a los mercados del mundo</p>	<p>Nuestros mercados se han ampliado como nunca antes. Con los acuerdos comerciales que hemos puesto en marcha, hemos pasado de 480 millones de potenciales consumidores de nuestros productos en el 2010 a 890 millones este año.</p>	
	<p>Una infraestructura competitiva</p>	<p>Estamos hablando de 70 proyectos viales, férreos, fluviales, aeroportuarios y portuarios que permitirán, entre otras cosas, que el país pase de 743 km de vías con doble calzada a 1.775 km -es decir, más de mil más-, y de 500 km de red férrea en operación a 1.300 km. Hacer navegable el Magdalena. Tendremos un aeropuerto Eldorado a la altura de los mejores del mundo.</p>	
	<p>El campo colombiano comienza a crecer</p>	<p>Creó unos 80 mil nuevos trabajos en el 2011. El año pasado Finagro y el Banco Agrario entregaron créditos para actividades agropecuarias por 5,5 billones de pesos. Gracias al TLC, Colombia es hoy el SÉPTIMO proveedor de productos agrícolas a los Estados Unidos.</p>	
	<p>Más iniciativas para el empleo</p>	<p>Para crear empleo impulsamos la Ley de Primer Empleo que promueve la contratación de jóvenes y mujeres en las empresas, y que ha permitido la formalización de 186 mil empresas y la creación de 416 mil empleos.</p> <p>El SENA, por su parte, a través del Servicio Público de Empleo, ha ubicado a más de 282 mil colombianos en trabajos requeridos por las empresas.</p> <p>Incluso en sectores culturales, como el cine y los espectáculos, estamos comenzando a crear empleo formal</p>	
	<p><b>Menos pobreza</b></p>	<p>Entre los primeros días de agosto de 2010, cuando iniciamos el Gobierno, y fines de mayo de este año —que son las últimas cifras de empleo que conocemos— hay 1 millón 834 mil colombianos más con empleo.</p>	
	<p>La reforma de la equidad en acción</p>	<p>Entre el 2010 y el 2011, 1.200 mil colombianos superaron la línea de pobreza y 674 mil salieron de la indigencia.</p>	
		<p>La Reforma a las Regalías comienza a cambiar la vida de los colombianos en las regiones del país.</p>	
		<p>Desde el 1 de enero pudimos garantizar educación gratuita a todos los niños y jóvenes de los colegios y escuelas oficiales, desde el grado cero hasta el once, es decir, hasta que se gradúen de bachilleres. Con el programa De Cero a Siempre, por otro lado, estamos dando atención integral a cerca de 600 mil niños menores de 5 años. Para promover la lectura, hemos</p>	

	Educación para todos	distribuido 2 millones de libros —la mitad de ellos para niños en la primera infancia— en bibliotecas, hogares de bienestar familiar y centros de desarrollo infantil. Y otro plan revolucionario para la calidad educativa es un programa en el que estamos acompañando a 3 mil establecimientos educativos de bajo desempeño para mejorar la calidad de la enseñanza de lenguaje y matemáticas a los niños de primaria. El programa se realiza a través de tutores y con cerca de 9 millones de textos escolares y guías para maestros.	
	Salud para todos	Pasamos una ley en la primera legislatura que nos ha permitido entregarles directamente a los hospitales cerca de 7 billones de pesos. Actualizamos el Plan de Beneficios POS. Este mes unificamos los planes de beneficios para los afiliados del régimen subsidiado y del régimen contributivo. El 96 por ciento de los colombianos hoy está en el sistema de salud.	
		Otras medidas: expediremos decreto que defina las condiciones financieras y de operación para las EPS, el próximo mes adoptaremos la Política Farmacéutica Nacional, vamos a reformar la Superintendencia de Salud para mejorar sus actividades de control y vamos a liquidar la Comisión de Regulación en Salud CRES	
	Vivienda y servicios públicos para todos	<p>En los primeros 20 meses de gobierno se iniciaron 320 mil viviendas, de las cuales más de la mitad son viviendas de interés social, con lo que progresamos hacia nuestra meta del millón de viviendas. Gracias a la Ley de Vivienda y Suelo que se aprobó en la primera legislatura están comenzando a construirse grandes proyectos de vivienda social en el país. El mes pasado dimos vía libre a 3 megaproyectos en Medellín, Barranquilla y Cartagena, donde se construirán más de 95 mil viviendas.</p> <p>Hoy tenemos 1 millón 200 mil personas más con servicio de acueducto, 1 millón 300 mil más con servicio de alcantarillado, 677 mil viviendas nuevas conectadas al servicio de gas natural, 3 millones más de conexiones a internet y 125 municipios más conectados a fibra óptica.</p>	
	Cumpliendo con las víctimas	Esa histórica Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, que ustedes aprobaron hace poco más de un año, ya comienza a producir resultados. La meta de este primer año de implementación era reparar 115 mil víctimas y la vamos a cumplir. Vamos en más de 40 mil. En cuanto a la restitución de tierras, hemos recibido unas 17 mil solicitudes de restitución, que corresponden a más de 1 millón 300 mil hectáreas en todo el país, y los primeros fallos de restitución se producirán en septiembre u octubre.	
	Prosperidad social	Creamos el sector de inclusión social y reconciliación. Este sector, bajo la dirección del nuevo Departamento de la Prosperidad Social, trabaja por las víctimas y por la memoria histórica, por los niños y por la consolidación social de las zonas que hemos sustraído de la influencia y el dominio de los violentos. Aquí está incluido el programa Más Familias en Acción, que pasará de 2 millones 300 mil familias beneficiadas este año a 2 millones 600 mil en el 2014. Y tenemos la Red Unidos, un programa en el que estamos acompañando a 1.500.000 de familias en su ruta para abandonar la pobreza extrema.	
	<b>Un Estado fuerte, un Estado que avanza</b>	Hoy vemos que nuestro trabajo comienza a producir frutos con la implementación de reformas como aquellas a las que me he referido. También estuvimos unidos para reformar la Justicia, para hacerla más eficaz, más rápida y más cercana al ciudadano, y avanzamos en una serie de códigos y estatutos que, en su conjunto, constituyen una de las reformas más amplias y ambiciosas de los últimos tiempos. El Código de lo Contencioso Administrativo, El Código General del Proceso, el Estatuto de Arbitraje, la Ley de Seguridad Ciudadana, y el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, entre otras normas de las primeras dos legislaturas, nos darán una justicia mejor. Lo mismo podemos decir de reformas constitucionales como la que desmonopolizó el ejercicio de la acción penal —haciendo posible la participación activa de las víctimas— y la que estableció el marco jurídico para la aplicación de la justicia transicional. Para fortalecer la nave del Buen Gobierno adelantamos una profunda reforma del Estado que revivió tres ministerios y creó agencias técnicas y especializadas para temas como la minería, las licencias ambientales, la infraestructura, la contratación administrativa y la defensa del Estado. Sacamos adelante y pusimos en marcha el Estatuto Anticorrupción, y también un Decreto-Ley Antitrámites.	

Discurso 2, 2012-2013	Colombia, protagonista en la escena internacional	Estamos ocupando la presidencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde ayer nos tocó lidiar con el complejo tema de Siria. Ocupamos la Secretaría General de la Unasur, y un colombiano fue elegido Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe. Celebramos con éxito la Sexta Cumbre de las Américas en Cartagena. Estuvimos en la Conferencia de 'Rio + 20', la cumbre ambiental más importante del planeta. Creamos, junto con Chile, México y Perú, la Alianza del Pacífico. Restablecimos las relaciones con nuestros vecinos. Nos están comenzando a quitar el requisito de las visas.	Agradezco al Congreso por el buen trámite que viene dando a la reforma constitucional que clarifica el tema del fuero militar y que procura una justicia penal militar más fuerte. Paralelamente estamos trabajando en el proyecto de ley estatutaria que reglamente esta reforma.
	<u>Compromiso con la seguridad</u>	Dimos de baja ni más ni menos que a su número 1 y a su número 2 —Cano y Jojoy—; también a dos miembros de su estado mayor central, y capturamos a otro más. La fuerza pública también ha capturado o dado de baja en combate —óigase bien— a 18 comandantes de frente o columna de las FARC, de los cuales 12 fueron neutralizados en el primer semestre de este año. Estamos comprometidos en la lucha contra las bandas criminales. En cuanto a la seguridad ciudadana, los delitos en las calles y en las veredas que afectan la vida diaria, también estamos avanzando. También se incrementó la efectividad en la lucha contra el narcotráfico. En la minería ilegal, hemos intervenido cerca de 800 minas, se han capturado más de 2.800 personas, e incautado 586 retroexcavadoras y 140 dragas.	
	El segundo tiempo	Las reformas trascendentales que hemos sacado adelante están comenzando a cambiar la cara del país, y nos acercan cada día más a nuestro puerto de destino. En esta legislatura vamos a presentar varias iniciativas que van en esa misma dirección.	
Discurso 3, 2013-2014	La paz requiere:	Quiero hablarles de mi VISIÓN para Colombia. Y hablarles de ese país que estamos construyendo con la PAZ. Pero cuando digo que buscamos LA PAZ, hablo de la paz en una concepción MUCHO MÁS AMPLIA que el solo fin del conflicto. Ha llegado el momento de pasar la página y de enfrentar el futuro con una nueva perspectiva: la de 47 millones de personas de bien que trabajan con alegría, con entusiasmo, para tener un país JUSTO, un país MODERNO y un país SEGURO.	Sea el momento para agradecer al Congreso la importante reforma al fuero militar y la ley estatutaria que la reglamenta
	Un país más seguro	Hoy los grupos armados ilegales tienen el menor número de integrantes desde cuando se lleva este conteo; cayeron los números 1 y 2 de las FARC, y —óigase bien— otros 50 comandantes subversivos de primer nivel. Y también han caído todos los cabecillas de las bandas criminales, sin excepción. Las Fuerzas Armadas son las más poderosas, las mejor equipadas y entrenadas de toda nuestra historia, las que más resultados han producido, y eso se debe también a las leyes y presupuestos que ustedes han aprobado. El país cuenta —por primera vez— con una Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, y está a consideración del Congreso el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia. A los 10 mil policías nuevos que ya incorporamos vamos a sumar 15 mil más en los próximos diez meses, totalmente equipados y concentrados en las zonas de mayor incidencia de delitos. Ordené la intervención y desmantelamiento de 25 “ollas” —verdaderas fábricas del crimen— en 20 ciudades, que ya se cumplió, y ahora se están desmantelando 25 más. Estamos situando oficinas del Gaula en los lugares donde más ocurre la microextorsión, y fortaleciendo los mecanismos de denuncia y recompensas contra este delito. Incrementamos los operativos contra la minería criminal, que se ha vuelto la fuente principal de financiamiento de los grupos ilegales.	
		Nuestra economía ha crecido por encima del promedio regional y mundial, y esperamos que este año también lo haga a un nivel superior al año pasado.  La inflación, es el “impuesto” que más afecta a los pobres, porque se come sus ingresos, es la más baja en 60 años.  Durante 3 años hemos reducido mes tras mes el desempleo. Más de 2 millones 300 mil empleos creados.	

	<p><b>Un país moderno (economía)</b></p>	<p>Pensando en eso –en potenciar nuestra industria y nuestro agro– diseñamos el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo. Estamos trabajando por una tasa de cambio más competitiva para la industria. Por eso estamos embarcados en el más ambicioso plan de infraestructura que haya visto el país, por eso hemos reducido los costos de la energía y estamos poniendo el SENA al servicio de las empresas.</p> <p>Por eso –y este es un tema muy importante– hemos hecho de la lucha contra el contrabando en una prioridad.</p>	<p>Vamos a presentar al Congreso un proyecto de Ley de Contrabando</p>
		<p>El año pasado se entregaron –como nunca antes– 6,5 billones de pesos en crédito agropecuario, y estamos apoyando con decisión y recursos los sectores más sensibles de nuestro agro. Al cacao, a la papa, al algodón, al arroz, al maíz al sector lechero, a otros productos, los estamos apoyando con cuantiosos recursos extraordinarios, para mejorar su competitividad. Y al café, nuestro producto insignia, le hemos destinado, en lo que llevamos del gobierno, 1,6 billones de pesos –900 mil millones no más al Programa de apoyo al Ingreso Cafetero–, y estamos subsanando cualquier demora en los pagos a los cafeteros.</p>	<p>Para que haya inversión en el campo debemos fijar reglas claras y a eso le apuntamos con los proyectos de ley y los documentos de política que vamos a presentar sobre el modelo agrario, la adjudicación de baldíos e incentivos al desarrollo rural.</p>
		<p>Pero de nada nos sirve que la industria y el campo produzcan si no tenemos una infraestructura de transporte adecuada que permita que esos productos lleguen a los mercados y los puertos.</p>	
		<p>Con inversiones sin precedentes, de 2,2 billones de pesos, estamos manteniendo más de 23 mil km de vías terciarias, esas carreteras pequeñas por las que nuestros campesinos sacan a vender sus productos. En cuanto a dobles calzadas, en los dos años pasados construimos 400 km y este año vamos a entregar 300 kilómetros más, un ritmo de construcción que ni siquiera alcanzó España cuando construyó sus grandes autopistas. Hemos puesto en marcha el más grande proceso de concesiones, con una inversión de 47 billones de pesos en los próximos 5 años.</p>	<p>Necesitamos sacar adelante cuanto antes el proyecto de Ley de Infraestructura.</p>
	<p><b>Infraestructura</b></p>	<p>Más de 7 millones de jóvenes se capacitan al año en el SENA. Con el ritmo que vamos, el próximo año la mitad de los hogares del país tendrá conexión a banda ancha de internet, y todos los municipios tendrán fibra óptica. Comenzamos la reparación de cientos de miles de víctimas del conflicto armado y la restitución de tierras. Somos –junto con Perú– los países que más personas hemos trasladado de la pobreza a la clase media en la región, casi cumplimos la meta que nos habíamos fijado para el cuatrienio. Rompimos, por primera vez, la tendencia perversa de la desigualdad en la que la economía crece pero beneficia más a ricos que a pobres. Más Familias en Acción tiene la mayor cobertura de su historia, llegando a 2.800.000 familias. Estamos entregando 100 mil casas gratis, y 100 mil viviendas rurales nuevas o mejoradas a campesinos. Estamos cumpliendo la meta y vamos a llegar el año entrante a 1.200.000 niños menores de 5 años con atención integral, gracias a De Cero a Siempre. Logramos que casi 9 millones de niños y jóvenes en todo el país estudien, del grado cero al once, gratis. Creamos 300 mil cupos en educación superior y los créditos del Icetex a estudiantes de bajos recursos son con interés real cero. Las regalías, que antes llegaban solo a la mitad de los municipios en 9 departamentos, hoy llegan al 99%. Hemos llevado acueducto y alcantarillado a más de 2.500.000 colombianos, gas natural a más de 1.150.000, y luz eléctrica a 122 mil campesinos. Titulamos más de 2 millones de Ha. A unas 57 mil familias campesinas. Tenemos cobertura universal del sistema de salud, ampliamos el plan de beneficios y unificamos de los dos regímenes. Logramos una cobertura de vacunación gratuita del 95% en el país. La reforma estatutaria consagra la salud como un derecho y no como un negocio.</p>	<p>Ahora corresponde aprobar la reforma ordinaria a la salud, para mejorar definitivamente la eficiencia del sistema.</p>

<b>Discurso 3, 2013-2014</b>	<b>Un país justo</b>		
	Internacional	Hemos puesto el pecho a la situación de San Andrés, después del fallo de La Haya. Paralelamente, estamos desarrollando en San Andrés un programa con inversiones de 200 mil millones de pesos, y estamos trabajando con la población raizal en un viejo y justo anhelo de los sanandresanos, el Estatuto Raizal.	
<b>Discurso 4, 2014-2015</b>  Unidos por un país en paz	Balance con el Congreso	Es el momento de mirar lo que hemos hecho, de seguir cosechando lo sembrado y de esparcir nuevas semillas: las de una Colombia que se atreve por fin a PENSAR EN GRANDE.	
		Desde el primer día de mi mandato convoqué al país y a las fuerzas políticas a un gobierno de Unidad Nacional. Y esta unidad se tradujo en el mayor activo que se puede tener para lograr reformas sustanciales: GOBERNABILIDAD. La lista de lo que hicimos es larga. Sacamos adelante más de 300 leyes y reformas constitucionales, proyectos que muchos decían que era imposible sacarlos adelante y que se destacan no solo por su cantidad sino por su calidad. Por ejemplo:  - La reforma a las regalías,  - La ley de ordenamiento territorial,  - La ley de víctimas y restitución de tierras,  - Los nuevos códigos y estatutos que constituyen –por sí mismos– una reforma de fondo a la justicia,  - Las leyes de promoción del empleo, de vivienda, de salud, de lucha contra la corrupción, de programas sociales...  El trabajo legislativo ha permitido que nuestra economía sea sólida y dinámica, y que genere recursos para adelantar una política social incluyente.	
	Grandes desafíos	Hemos creado empleo como nunca antes –2 millones y medio, la mayoría formales– pero hay todavía un número similar de desempleados.	El Congreso tendrá la enorme responsabilidad de apoyar implementación de los acuerdos y de legislar para una nueva nación: la del posconflicto. Porque este será el Congreso de la paz.
		Hemos sacado a millones de la pobreza y comenzamos, por primera vez, a disminuir la desigualdad, pero uno de cada diez colombianos sigue viviendo en la miseria.  Tenemos el desafío de terminar un conflicto armado que nos ha desangrado por medio siglo, y construir LA PAZ.	
La paz debe venir acompañada de LA PROSPERIDAD SOCIAL.	Será tarea de este Congreso expedir en su momento la ley estatutaria que desarrolle el marco jurídico para la paz.		
	Más víctimas reparadas y más campesinos que recuperen las parcelas de las que fueron despojados. Más viviendas para los más pobres, y más servicios básicos para quienes no los tienen. Todos los municipios conectados a la banda ancha de internet, y el más ambicioso programa de autopistas, que genera empleo y prosperidad. Todos los alumnos de colegios y escuelas públicas estudiando gratis; más jóvenes formándose en el SENA, y más beneficiarios del Icetex con cero interés real. Más adultos mayores y más Familias en Acción recibiendo apoyos económicos; más niños en su primera infancia atendidos integralmente.	Y les vamos a pedir, señores congresistas, que –al igual que hicieron con Familias en Acción– aprueben una ley que convierta la Estrategia De Cero a Siempre en una política de Estado.	
Prioridades del gobierno y para el Congreso	Me refiero al campo, la educación, la salud, la seguridad, el ambiente y la reforma de equilibrio de poderes.  Está en marcha la Misión Rural y el Gran Pacto por el Agro “Hay Campo para Todos” Y este Congreso tendrá en sus manos tres proyectos de ley que completarán la tarea: la ley de desarrollo rural, la ley de baldíos y de desarrollo de la Altillanura, y un proyecto para formalizar la propiedad rural.		

		<p>En <b>educación</b> hemos avanzado con el programa de primera infancia, con la gratuidad en colegios y escuelas públicas, con el programa Todos a Aprender, con el aumento de cupos y de recursos en la educación superior, y ahora tenemos el gran reto de seguir mejorando la calidad educativa, lo que incluye la promoción de la excelencia docente y la implementación gradual de la jornada única escolar. Somos conscientes de esto y por eso, en 2015, el presupuesto de Educación será, por primera vez, el de mayor peso entre todos los sectores, incluido Defensa.</p> <p>En <b>salud</b>, tenemos tres prioridades: Primero, la superación definitiva de la crisis financiera y la definición de unas condiciones de habilitación financiera y de vigilancia más estrictas para las EPS, Segundo, la reglamentación de la ley estatutaria, y por último, tenemos que seguir mejorando en la calidad y oportunidad de los servicios.</p> <p>En <b>seguridad</b> seguiremos fortaleciendo y modernizando a nuestra fuerza pública, y seguiremos trabajando por su seguridad jurídica, su bienestar y el de sus familias.</p> <p>Y vamos a incrementar en otros 25 mil policías el pie de fuerza para la seguridad ciudadana. Llevaremos a consideración del Congreso un nuevo Código de Policía.</p> <p><b>Ambiente:</b> Declaramos como zona de importancia internacional la Estrella Fluvial del Inírida, duplicamos el tamaño del Parque Nacional Natural de Chiribiquete, impulsamos la ley que termina el uso del mercurio en la minería y la industria, y presentamos al mundo con éxito la propuesta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ahora tenemos que mejorar manejo regional de nuestro medio ambiente y por eso presentaremos al Congreso una reforma a las CAR y el Sistema Nacional Ambiental, y vamos a presentar también una ley de protección de Páramos</p> <p>Finalmente, la <b>reforma de equilibrio de poderes</b> que vamos a someter a consideración del Legislativo. Nuestro sistema institucional requiere de una profunda revisión. Vamos a eliminar la reelección presidencial y a extender el período presidencial a 5 o 6 años. Buscaremos, así mismo, una fórmula para unificar el periodo presidencial con los periodos de alcaldes y gobernadores. Que los partidos se presenten a las elecciones de corporaciones mediante listas cerradas. Es preciso revisar la circunscripción nacional. En cuanto al poder judicial, vamos a eliminar las atribuciones de selección, nominación y designación de autoridades del Estado por las Altas Cortes, y a ponerle coto a la llamada "puerta giratoria".</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 5.2 Importancia alta en Santos I por número de PL y con tema de cada PL

Importancia Alta Santos I	Sectores	# PL	Asunto específico de los PL de cada sector
Con cero PL	Derechos	0	
	Inmigración	0	
	Asuntos internacionales	0	
De 1 a 6 PL	Salud	3	1 regula parcialmente el derecho a la salud y a la igualdad en salud en los regímenes contributivo y subsidiado  1 regula el derecho fundamental a la salud  1 redefine el sistema general de seguridad social en salud
	Agricultura	3	1 disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario  1 medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero acuícola, forestal y agroindustria  1 régimen de baldíos
	Laboral	2	1 expide la Ley de formalización y primer empleo  1 mecanismo de protección al cesante

	Educación	1	organiza el Sistema de Educación Superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior
	Ambiente	1	Por medio de la cual se modifican el Código Penal Ley 599 de 2000, la Ley del Procedimiento Sancionatorio Ambiental – Ley 1333 de 2009 y el Código Nacional de Tránsito Ley 769 de 2002, con el fin de adoptar medidas eficaces para la protección del medio ambiente y para combatir el desarrollo de actividades mineras sin los permisos y requisitos previstos en la ley. [Minería ilegal]
	Energía	1	dispone la enajenación de una participación accionaria de la nación en Ecopetrol
	Transporte	4	1 asociaciones público – privadas 1 código Nacional de Tránsito Terrestre 1 crea la agencia nacional de seguridad vial 1 disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte
	Pol. Social	3	1 crea el sistema nacional de voluntarios de primera respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la defensa civil, los cuerpos de bomberos de Colombia y la cruz roja colombiana 1 estatuto para la Juventud 1 disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad
	Vivienda	2	1 estatuto de registro de instrumentos públicos 1 disposiciones tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y acceso a la vivienda
	Defensa	3	1 inteligencia y contra inteligencia 1 reglamentación del fuero militar, Investigación y juzgamiento de miembros de la Fuerza Pública 1 se reestructura la justicia penal militar o policial
	Ciencia y tecnología	1	competencias en materia televisión
	Ccio. Exterior	1	Por medio del cual se regula agencia comercial de bienes
	Indígenas y tierras públicas	1	regula el establecimiento y aprovechamiento de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales o industriales
	Cultura	2	1 fomenta la actividad cinematográfica en Colombia 1 patrimonio cultural sumergido
	Conflicto y paz	4	1 normas transicionales para la restitución de tierras 1 medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario 1 disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas 1 reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión del acuerdo final para la terminación del conflicto armado
	Economía	13	-9 son de temas presupuestales (en su mayoría la rutinaria anual que decreta el presupuesto de rentas y recursos, y de modificaciones al mismo). -2 impuestos (tributarias) -1 sostenibilidad fiscal -1 regla fiscal

De 7 en adelante	Justicia	13	<p>1 reforma el código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio en materia de seguridad (seguridad ciudadana)</p> <p>2 expide el código nacional de convivencia ciudadana y se dictan otras disposiciones (código policía)</p> <p>1 expide el código general del proceso</p> <p>1 establece la Ley general de bomberos</p> <p>2 código Penitenciario y Carcelario</p> <p>1 vigilancia y seguridad privada</p> <p>3 reforma a la justicia</p> <p>1 criminalidad y terrorismo</p> <p>1 prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal</p>
	Banca y Ccio. Doméstico	8	<p>2 derecho de autor y los derechos conexos en internet</p> <p>2 sistema nacional para la prevención y atención de desastres</p> <p>1 estatuto de arbitraje nacional e internacional</p> <p>1 regulación de la competencia desleal</p> <p>1 entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social</p> <p>1 cámaras de comercio</p>
	Operaciones de gobierno	17	<p>1 ordenamiento territorial</p> <p>1 reelección de gobernadores y alcaldes</p> <p>3 regalías</p> <p>1 mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública</p> <p>1 funcionamiento de los partidos y movimientos políticos</p> <p>1 reforma Ley de Partidos y género</p> <p>2 organización y el funcionamiento de los departamentos</p> <p>1 régimen municipal</p> <p>1 áreas metropolitanas</p> <p>2 código electoral, normas electorales</p> <p>1 participación ciudadana</p> <p>1 régimen para los distritos</p>

### 5.3 PL por temas y por nivel de importancia Santos I

Importancia	Sector	#	Tema específico
	Banca y comercio doméstico	2	Por la cual se establece exención general de impuestos para la realización del campeonato mundial masculino de fútbol sub 20

Baja (4 leyes)			Por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los juegos deportivos nacionales, juegos paralímpicos nacionales y cambia la denominación del evento deportivo juegos paralímpicos nacionales por juegos paranacionales
	Economía	1	Por medio del cual se autoriza la incorporación del Banco de la República al banco de pagos internacionales
	Gobierno	1	Por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la constitución política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos y se dictan otras disposiciones
Media (21 leyes)	Gobierno	4	<p>Por medio de la cual se escinden unos ministerios se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración nacional y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales - acumulado 059/11 cámara: Por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales</p> <p>Por el cual se autoriza a la nación a capitalizar a Colombia telecomunicaciones s.a. -</p> <p>Mediante el cual se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución política.</p>
	Banca y comercio doméstico	4	<p>Ley que promueve la transparencia y conversión de los clubes con deportistas profesionales en sociedades anónimas</p> <p>Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias</p> <p>Por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los derechos de propiedad industrial</p> <p>Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones. (mensaje de urgencia)</p>
	Defensa	3	<p>Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la constitución política de Colombia" (fuero militar)</p> <p>Por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados, viudas, huérfanos o padres de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se crea y organiza el sistema de defensa técnica y especializada de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones</p>
	Economía	2	<p>Por la cual se amplía las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a la anteriores y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual, se modifican normas el estatuto tributario. (gravamen cuatro por mil)</p>
	Justicia	2	<p>Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Por el cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al presidente de la república para modificar la estructura y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas</p>
	Agricultura	2	<p>Por la cual se crea el sistema nacional de identificación, información y trazabilidad animal</p> <p>Por medio de la cual se establece la cuota de fomento de la papa, se crea un fondo de fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones</p>
	Ciencia y TIC	1	Por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la constitución política de Colombia" (Comisión Nacional de Televisión)
	Transporte	1	Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa servicio aéreo a territorios nacionales – SATENA – y se dictan otras disposiciones (mensaje de urgencia)
	Salud	1	Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud

	Educación	1	Por el cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar
Alta (50 leyes)	Economía	12	-8 de presupuesto  -2 de reforma tributaria  -Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones  -Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la constitución política y se dictan otras disposiciones ([Reglamentación de la sostenibilidad fiscal, Incidente de impacto fiscal])
	Gobierno	10	-Por la cual se expiden normas orgánicas de ordenamiento territorial  -Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones  -Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública  -Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones (estatutaria)  -Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2010 – 2014 “prosperidad para todos”  -Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (“RÉGIMEN MUNICIPAL”)  -Por la cual se modifica la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas  -Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías  -Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Participación ciudadana]  -Por la cual se expide el régimen para los distritos
	Justicia	5	Por medio de la cual se reforma el código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad (seguridad ciudadana)  Por el cual se expide el código general del proceso y se dictan otras disposiciones  Por medio del cual se establece la Ley general de bomberos de Colombia  Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones "código penitenciario"  Por medio del cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal
	Conflicto y paz	3	Por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones  Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la Ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones (mensaje de urgencia)  Por medio del cual se regulan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado (mensaje de urgencia) conjuntas (Referendo Para La Paz).
	Cultura	3	Por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia  Por la cual se toman medidas para la formalización del sector del espectáculo público de las artes escénicas y se dictan otras disposiciones ("mensaje de urgencia")

		Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al patrimonio cultural sumergido
Transporte	3	Por el cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público - privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones (mensaje de urgencia)  Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones  Por el cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte
Banca y comercio doméstico	3	Por medio de la cual se expide el estatuto de arbitraje nacional e internacional y se dictan otras disposiciones  Por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión de desastres y se dictan otras disposiciones  Por medio de la cual se reforma el código de comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las cámaras de comercio y se dictan otras disposiciones
Laboral	2	Por la cual se expide la Ley de formalización y primer empleo  Por el cual se crea el mecanismo de protección al cesante y se dictan otras disposiciones
Defensa	2	Por medio del cual se expide normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contra inteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones  Por la cual se reestructura la justicia penal militar o policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos, se implementa su fiscalía general penal militar y policial, se organiza su cuerpo técnico de investigación, se señalan disposiciones sobre competencia para el tránsito al sistema penal acusatorio y para garantizar su plena operatividad en la jurisdicción especializada y se dictan otras disposiciones.
Bienestar social	2	Por medio de la cual se crea el sistema nacional de voluntarios de primera respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la defensa civil, los cuerpos de bomberos de Colombia y la cruz roja colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado  Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad
Vivienda	2	Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones  Por la cual se dictan disposiciones tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones
Salud	1	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. (estatutaria)
Agricultura	1	Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero acuícola, forestal y agroindustria, se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la corporación colombiana de investigación agropecuario - corpoica
Ciencia y TIC	1	Mediante el cual se da cumplimiento a lo ordenados por el artículo tercero del acto legislativo 02 de 2011, y se dictan otras disposiciones (Competencias en materia televisión)

## 6. Anexos al capítulo 9. La agenda Santos II

### 6.1 Agenda de entrada y agenda emergente de Santos II

Agenda de entrada 2014-2018 (Juan Manuel Santos)		
<i>Discurso de posesión</i>	<i>Plan de Desarrollo: Todos por un nuevo país, paz, equidad, educación</i>	
<p>Colombia necesita un nuevo pacto nacional. Debemos unirnos en un gran propósito nacional.</p> <p>3 objetivos a 2025</p> <p>1- Un país en paz total</p> <p>2- Un país con equidad</p> <p>3- Colombia el país más educado de A. Latina</p> <p>El discurso se organiza en 5 ejes.</p> <p>1- Paz. Repasa avances en diálogos de paz.</p> <p>2- Equidad. Da cuenta de vivienda. Modelo de salud rural, infraestructura y hospitales. Atención al campo: inversión más grande de la historia. Descentralización y más recursos para departamentos. Autopistas 4G. Recuperación río Magdalena. Empleo.</p> <p>3- Educación. Seis aspectos: presupuesto educación mayor al de defensa. Cobertura universal en niños. Maestros más capacitados, mejores salarios,</p>	Colombia en paz	<p>Introducción</p> <p>Objetivo 1. Fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación</p> <p>Objetivo 2. Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información</p> <p>Objetivo 3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades</p>
	Colombia equitativa y sin pobreza extrema	<p>Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada</p> <p>Objetivo 2: Reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos</p> <p>Objetivo 3: Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad</p> <p>Objetivo 4. Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones</p>
	Colombia, la más educada	<p>Objetivo. Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos</p> <p>Objetivo 1. Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo</p> <p>Objetivo 2. Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación</p> <p>Objetivo 3. Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad</p> <p>Objetivo 4. Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial</p> <p>Objetivo 5. Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional</p>
	Competitividad e infraestructura estratégicas	<p>Objetivo 1. Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva (Sistema de Promoción Social)</p> <p>Objetivo 2. Mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad</p> <p>Objetivo 3. Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales</p> <p>Objetivo 4. Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de</p>

<p>jornada única. Educación gratis niños y jóvenes. Mejor acceso a educación superior. Ciudad el SENA.</p> <p>4- Seguridad ciudadana será prioridad. Fortalecer fuerza pública.</p> <p>5- Alianza del pacífico. Eliminación de visas</p>	<p>Movilidad social</p>	<p>ciudadanía</p> <p>Objetivo 5. Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana</p> <p>Objetivo 6. Establecer un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas</p>
		<p>Objetivo 1. Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde</p> <p>Objetivo 2. Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales</p> <p>Objetivo 3. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales</p> <p>Objetivo 4. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo</p> <p>Objetivo 5. Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales</p>
	<p>Transformación del campo</p>	<p>4. Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio</p> <p>Objetivo 1. Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional</p> <p>Objetivo 2. Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial</p> <p>Objetivo 3. Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos</p> <p>Objetivo 4. Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo</p> <p>Objetivo 5. Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada</p> <p>5. Justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado interno</p> <p>Objetivo 6. Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia</p>
<p>Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz</p>	<p>Objetivo 7. Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz</p> <p>Objetivo 8. Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersona</p>	
	<p>Buen gobierno</p>	<p>Objetivo 1. Fortalecer la articulación Nación-territorio</p> <p>Objetivo 2. Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas</p> <p>Objetivo 3. Promover la eficiencia y eficacia administrativa</p> <p>Objetivo 4. Optimizar la gestión de la información</p> <p>Objetivo 5. Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos</p>

	Crecimiento verde	Objetivo 6. Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional
		Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental Objetivo 3: lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático
	Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo  y prioridades para la gestión territorial	-Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema  -Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes  -Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá, D. C.  -Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental  -Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos  -El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental

**Agenda de entrada en marcha y agenda emergente, Juan Manuel Santos (2014-2018)**

<i>Discursos instalación del Congreso</i>	<i>Agenda de entrada en marcha</i>	<i>Agenda emergente</i>	
<b>Discurso 1, 2015-2016</b>  Unidos por una nueva Colombia	Llamado a la unidad	Hemos obtenido en los últimos años grandes triunfos – sociales, económicos, políticos, internacionales– y avanzamos al fin en la búsqueda de la paz, lo que debería llenarnos de entusiasmo y llamarnos a trabajar unidos por el país. Sin embargo –como en aquella Patria Boba– nos pueden más las divisiones, los orgullos personales, los dogmas y prejuicios, y no nos permiten ver lo que tenemos y lo que podemos construir si avanzamos juntos en sana armonía.  ¡Cuánto puede lograr una nación si sus fuerzas vivas trabajan unidas por objetivos comunes! ¡Colombia unida es imparable! Lo sabemos muy bien y solo nos falta llevarlo a la práctica.	
	eliminación de reelección	Gracias al Congreso Nacional –que estuvo a la altura de sus responsabilidades– la democracia colombiana probó que era capaz de reformarse para eliminar la reelección presidencial y la de los más altos cargos del Estado, restituyendo el necesario equilibrio de poderes	Ahora nos corresponderá sacar adelante el proyecto de ley estatutaria de la Administración de Justicia que reglamente y ponga en marcha una justicia mejor administrada, más ágil y más cercana al ciudadano
	Logros de este congreso	Plan Nacional de Desarrollo. Ley anticontrabando. Protocolo comercial de la Alianza del Pacífico	Nuestros esfuerzos ahora los vamos a dirigir a fortalecer más la industria y a aprovechar mejor el acceso privilegiado que hemos logrado a los mercados internacionales.
	Iniciativas resaltadas	Reforma fuero penal militar. Ley que fija límites a la detención preventiva. Ley que establece el Femicidio como un delito autónomo.	Estamos listos para que trabajemos armónicamente en esta nueva legislatura, y no solo en los proyectos del Gobierno sino también en los que ustedes presenten

<b>Discurso 1, 2015-2016</b>	Mi visión:	Hoy quiero plantearles al Congreso y a los colombianos un horizonte de unión en torno a una Colombia moderna, una Colombia equitativa, una Colombia educada, una Colombia segura y una Colombia en paz.	
	Una Colombia moderna	Conectividad banda ancha y avances hacia fibra óptica. Inicio del proyecto más grande de la historia en infraestructura. Una Colombia moderna necesita ser sostenible ambientalmente: fuimos primer país en incluir ODS en su PND, nos comprometimos a reducir en 20% emisiones de carbono a 2030.	
	Una Colombia Equitativa	¡Quién puede negar la inmensa desigualdad social, la tremenda brecha de oportunidades que hay en nuestro país! Hemos logrado sacar de la pobreza a 4 millones 400 mil colombianos –¡casi la décima parte de nuestra población!– y de la pobreza extrema, de la indigencia, a 2 millones y medio. Y 3 millones de colombianos han encontrado trabajo. (...) si seguimos por la vía en que vamos, podremos (...) erradicar la pobreza extrema para el año 2025. Al millón de viviendas que se construyeron el pasado cuatrienio se sumarán otras 800 mil este periodo, para todos los sectores, pero sobre todo para los más vulnerables. (...) hemos trabajado por la salud, controlando los precios de los medicamentos, unificando por lo alto los beneficios para todos los colombianos, aumentando el número de tratamientos, y procurando el saneamiento financiero de los hospitales.	
		Y la equidad tiene que llegar, sobre todo, al campo. (...) vamos a presentar al Congreso una Ley de Reforma Rural Integral.	Y gracias al Pacto por el Agro estamos financiando cerca de 800 proyectos productivos. En el Congreso cursa el proyecto de ley que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico –las ZIDRES–,
		Y, por supuesto, es en el campo donde más se están viendo los resultados de nuestra política de reparación de víctimas y restitución de tierras. Más de medio millón de colombianos han recibido su reparación en efectivo –un verdadero record a nivel mundial–, y avanzamos en la restitución de tierras, donde 170 mil hectáreas han regresado a sus legítimos dueños –con sentencia judicial–, beneficiando a unos 20 mil campesinos.	
	Una Colombia educada	El objetivo es que la educación de calidad deje de ser privilegio de pocos y se convierta en derecho efectivo de todos. Por eso el presupuesto de la educación es hoy mayor que el presupuesto para la guerra. Por eso estamos pasando, de la doble o triple jornada a la jornada única –que para el año 2018 deberá beneficiar a 2 millones y medio de estudiantes–. Por eso estamos comenzando a construir 30 mil aulas escolares, lo que equivale a hacer en 3 años lo que nos hubiera tomado 60 años completar. Por eso estamos haciendo posible que 40 mil jóvenes pilos, en estos cuatro años, puedan ir gratis a las mejores universidades del país. Y por eso estamos premiando a los mejores maestros, a los que cumplan las metas de calidad, con mayores ingresos y con becas para que perfeccionen su formación.	
	Una Colombia segura	(...) la seguridad es la primera ley de la república. Si ésta no opera, las demás se vuelven inocuas. Hemos tenido grandes avances en disminución de homicidios y secuestros –que están en sus niveles más bajos en 40 años– y en otro tipo de delitos.	La instrucción (...) es concentrarse en reforzar la seguridad ciudadana.  Le pido al Congreso que avance en el proyecto de ley del Código Nacional de Policía y Convivencia. Vamos a presentar también un proyecto de Ley de Justicia Rápida para Delitos Menores
	Una Colombia en paz	quiero hablarles hoy a quienes han sido continuos críticos del proceso que adelantamos en La Habana. Yo los convido a que abandonemos juicios y prejuicios, a que dejemos de lado posiciones intransigentes, a que hablemos con serenidad y sin medias verdades, y a que busquemos los acuerdos en medio de las diferencias. Yo los invito a todos –a los amigos del proceso y a los que tienen dudas o temor– a que nos unamos en torno a este objetivo: el mayor de Colombia, el más importante, el más sublime, que es LA PAZ.	
	Las leyes y reformas que ha aprobado esta institución –con sentido de patria y de futuro– marcan el rumbo de la mayor transformación de nuestra nación en muchísimo tiempo.		

<b>Discurso 2, 2016-2017</b>	El Congreso de la paz	<p>Por más de medio siglo hemos cargado con el lastre de un conflicto interno armado que nos genera el estigma de ser el país “diferente” del continente.</p> <p>Mientras otros han superado dictaduras y duros tiempos de violencia, nosotros seguíamos enredados en una confrontación contra la más grande y más antigua guerrilla del hemisferio, como si el fin de la Guerra Fría no hubiera sido notificado en nuestro suelo.</p> <p>¡Teníamos que soltar este lastre! Teníamos que quitar este obstáculo del camino de nuestro desarrollo y nuestro progreso social. ¡Teníamos que entrar por fin al tercer milenio!</p>	
	Logros últimas 6 legislaturas	<p>Víctimas, regalías, LOOT, marco fiscal, ley primer empleo, ley empleo juvenil, ley reducción contribuciones parafiscales, ley vivienda social, ley más familias en acción, estatutaria de salud, financiación de hospitales, mayor presupuesto educación, programa todos a aprender, Ser Pilo Paga, Bilingüismo, jornada única, de Cero a Siempre, ley de financiamiento rural, ley zidres. Nuevos códigos administrativo, General del proceso, penitenciario, estatuto de arbitraje, ley arancel judicial, reforma equilibrio de poderes. Nuevo código de policía. Ley contra la discriminación, ley personas en situación de discapacidad, ley víctimas de violencia sexual, ley feminicidio, ley uso marihuana. Leyes laborales, ley servicio doméstico, madres comunitarias, ley de voluntarios, ley de bomberos, ley de protección al cesante.</p>	
	Iniciativas aprobadas última legislatura	<p>Acto legislativo para la paz</p> <p>Ley estatutaria que regula el plebiscito.</p> <p>Ley que prorroga ley de orden público.</p>	<p>La legislatura que comienza tendrá la responsabilidad de aprobar las leyes que se requieren para implementar los acuerdos.</p> <p>Del Congreso de la paz al Congreso del posconflicto.</p> <p>En esta legislatura se discutirá el presupuesto y la reforma estructural que presentaremos</p>
	Llamado a la paz	<p>¿Quién, en Colombia, recuerda haber vivido un solo día sin tener noticias del conflicto armado?</p> <p>¿Cuándo hemos pasado una sola mañana, una sola noche, sin ver en la televisión o escuchar en la radio sobre enfrentamientos, bombas, soldados y policías muertos o heridos, y guerrilleros también muertos o heridos?</p> <p>Tenemos que admitirlo: ¡nos acostumbramos a la barbarie!</p> <p>Porque la guerra siempre es eso: una barbarie.</p> <p>La guerra es la derrota de la razón y la deshumanización del hombre.</p>	
	¡Lo logramos!	<p>¡Este es el primer 20 de julio –desde 1963– que vivimos sin la sombra de esa guerra absurda!</p> <p>Las armas se entregaron a las Naciones Unidas. Las caletas están siendo ubicadas y destruidas.</p> <p>Es un ejemplo de paz en medio de un mundo convulsionado, y así lo reconocieron y aplaudieron la semana pasada los 15 países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU.</p> <p>Luego de tantos intentos fallidos, muchos pensamos que jamás veríamos este día, pero hoy – felizmente– es una realidad irrefutable.</p>	
	Agradecimiento al Congreso que aprobó normas clave	<p>Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, y la JEP.</p>	
	Retos	<p>Nos queda una legislatura para seguir avanzando en la consolidación del nuevo país.</p>	<p>Nos queda por tramitar, la nueva reforma a las regalías. La reforma política y electoral. La ley estatutaria de la JEP, la reforma de desarrollo rural integral.</p>

<b>Discurso 3, 2017-2018</b>	Grandes logros por continuar	Seguridad ciudadana, narcotráfico, aumento de cultivos de coca. Corrupción.	Nos hemos puesto la meta de erradicar 100 mil hectáreas de coca.
		La creación de más de 3 millones de empleos. Desempleo en una cifra. Reducción de la pobreza y de la miseria. Que se lograron con más salud, vivienda, educación, servicios públicos, cultura, deporte, conectividad	
	Economía	En materia económica resalta que, a pesar de las dificultades, caída en precios del petróleo y fenómeno del niño, la economía se viene acelerando, han aumentado las exportaciones, la inversión extranjera directa, y el turismo. También se pretende que el agro sea motor de crecimiento, ya que se han expandido considerablemente las hectáreas cultivadas. El impacto de las vías 4G también va en ese sentido, las que además se complementarán con una inversión fuerte en vías terciarias.	
	Relaciones internacionales	En materia de política exterior, dice Santos, Colombia es otro país hoy. Ha mejorado sus relaciones con otros países sustancialmente, otros 44 países se han sumado a los que no piden visa a los colombianos, han aumentado los tratados de libre comercio, y el país está ad-ports de ingresar a la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Santos también menciona que Venezuela sigue siendo motivo de preocupación. En lógica internacional el presidente también destaca el liderazgo del país en temas ambientales, particularmente la participación de su gobierno en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el Acuerdo de París. Resalta que al terminar su gobierno dejará 26 millones de hectáreas protegidas, al igual que todos los 37 páramos existentes en el país.	
<b>Discurso 4, 2018-2019</b>		hay que cuidar la paz que está naciendo	
		Hoy somos testigos de un verdadero hito en nuestra historia.  Hoy instalamos –y lo digo con orgullo y alegría– el Congreso de la República más diverso, más plural, más participativo y más incluyente en más de dos siglos de vida republicana.  Atrás quedaron esos parlamentos dominados por las dos fuerzas políticas tradicionales donde las otras propuestas eran apenas simbólicas minorías.  El Congreso que dictará las leyes por los próximos cuatro años es un congreso multicolor, un congreso pluralista –abigarrado, como diría Gabo–, donde una decena de partidos o movimientos están representados, en un equilibrio entre las tendencias políticas de derecha, de centro y de izquierda, con todos sus matices.	
	Derecho a la paz	Hoy –sin ese conflicto– estamos dedicando los mayores esfuerzos NO a la guerra sino a la consolidación de la presencia del Estado... Hoy tenemos un presupuesto donde el mayor rubro lo tiene la educación y no la guerra. Hoy vemos una nación invadida por turistas... Entregamos una economía con la inversión más alta de su historia, y que el año pasado recibió una inversión extranjera directa que duplica la que teníamos ocho años atrás. El 2017 lo cerramos –y esto sí que es importante– con la tasa de homicidios más baja de los últimos cuarenta años.  Y tenemos el menor número de secuestros, el menor número de víctimas por minas antipersonal, el menor número de atentados terroristas... Nuestros pabellones de soldados heridos están prácticamente vacíos, y ya no corre a diario la sangre de las víctimas y el llanto de sus familias. ¡Cuiden la paz que está naciendo! ¡Cúidenla! ¡Defiéndanla! ¡Luchen por ella! Porque es el bien máspreciado que puede tener cualquier nación.	
	Retos paz	Muerte de líderes sociales. Seguridad ciudadana (hurtos). Narcotráfico.	
	Derecho al trabajo	Hoy hay 3.500.000 más de colombianos con trabajo. 70% con empleos formales. Bajamos desempleo a un dígito. Bajamos pobreza por ingresos de 40% a 27%. Aplicamos índice de pobreza multidimensional.	
Derecho a la educación	Quedan las bases para ser el país más educado de américa latina en 2025. 1.300.000 niños reciben programa de “Cero a Siempre”. Decretamos educación gratuita para todos los niveles de 0 a 11. Dejamos colegios y aulas nuevas. Aumentamos en 20 puntos el acceso a la educación		

		superior. Dejamos 40 mil estudiantes en el programa Ser Pilo Paga. Pasamos de 24 niños por computados a 4. Aumentó el promedio de lectura.
Derecho a la salud		Alcanzamos cobertura universal. Definimos la salud como un derecho. Unificamos el POS. Logramos la cifra más baja en embarazo adolescente. Regulamos el precio de 2600 medicamentos. Saneamos el sector.
Derecho a la vivienda digna		1.800.000 familias lograron su sueño de tener vivienda propia. 6.800.000 tuvieron acceso a agua potable. 7.400.000 tuvieron acceso a alcantarillados. 3.400.000 tuvieron acceso a gas natural.
Derecho a un ambiente sano		Colombia destaca hoy por su política ambiental. Pasamos de 13 a 43 millones de áreas protegidas. El reto principal es la deforestación.
Derecho a la recreación y al deporte		Convertimos Coldeportes en un Departamento Administrativo. Está a punto de ser un Ministerio.
Derecho a la no discriminación		Aprobamos leyes como: contra la discriminación, personas en situación de discapacidad, víctimas de violencia sexual, de feminicidio, de servicio doméstico, de madres comunitarias, de voluntarios, de bomberos, de médicos residentes, de protección al cesante
Agenda reformista		Incluye leyes trascendentales como: regalías, LOOT, anticorrupción, regla fiscal, zidres, estatuto de la oposición, equilibrio de poderes
Justicia		Modernización de códigos como el administrativo, el del proceso, el penitenciario, el estatuto de arbitraje, la ley de pequeñas causas, la ley de sometimiento de bandas criminales, y aumentamos el presupuesto de la Rama Judicial en un 119%
Economía	Entregamos el país con grado de inversión, con inflación controlada, con las exportaciones creciendo, la tasa de inversión superior al 27% del PIB, desempleo en un dígito, con una buena perspectiva de crecimiento, y un sector rural en alza	Llamado a aprobar paquete de reformas ligadas al desarrollo rural. Radicamos proyecto de ley de tierras, aprobar ingreso a la OCDE.
Infraestructura		Construimos 1400 km de autopistas, el doble de los existentes. Empezamos vías 4G. 200km de vías terciarias. Intervenimos 56 aeropuertos. Mejoramos los puertos.
Internacional		Colombia es hoy un actor relevante en el escenario internacional. Fuimos socios fundadores de la Alianza del Pacífico. Propusimos ODS. Hoy 91 países nos dejan entrar sin visas.
Grandes logros		Paz con las FARC, empleo, pobreza. Educación

## 6.2 Importancia alta en Santos II por número de PL y con tema de cada PL

Importancia Santos II	Alta	Sectores	# PL	Asunto específico de los PL de cada sector
Con cero PL		Laboral	0	
		Inmigración	0	
		Asuntos internacionales	0	
		Indígenas y tierras públicas	0	
		Derechos	1	Igualdad laboral entre mujeres y hombres

Entre 1 y 6 PL	Salud	1	regula procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos
	Agricultura	5	2 zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, ZIDRES 2 servicio público de adecuación de tierras 1 modifica la ley 160 de 1994
	Educación	3	1 regula la inspección y vigilancia de la educación superior 1 regula el programa de alimentación escolar 1 crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior.
	Ambiente	5	1 crea gerencia estratégica de cuenca hidrográfica del río Bogotá 1 directrices para la gestión del cambio climático 1 autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras 2 fortalece y moderniza el sistema nacional ambiental
	Energía	1	controlar la explotación ilícita en yacimientos mineros
	Transporte	2	1 instrumentos para inspección, vigilancia y control del transporte, su infraestructura y servicios conexos y complementarios 1 asociaciones público-privadas
	Pol. Social	2	1 estatuto de ciudadanía juvenil 1 sistema nacional para la seguridad alimentaria y nutricional
	Vivienda	1	1 protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos
	Defensa	4	1 acusación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública 1 fuero penal militar 1 código disciplinario militar 1 marco jurídico aplicable para el empleo del uso de la fuerza
	Ciencia y tecnología	1	promueve la convergencia entre la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y los servicios de televisión y radiodifusión
	Ccio. Exterior	2	1 agencia comercial de bienes 1 OCDE
	Cultura	1	eliminan las prácticas taurinas
De 7 en adelante	Economía	10	7 presupuesto de la nación, presupuesto de regalías 2 reformas tributarias 1 se regula la política de gasto público en subsidios
	Justicia	11	1 expide el código nacional de policía y convivencia 1 financiamiento para la Rama Judicial 1 reforma al sistema penal acusatorio

			<p>2 estatutaria de justicia</p> <p>1 comisión de Aforados</p> <p>2 política criminal y penitenciaria</p> <p>2 doble instancia, segunda instancia para aforados</p> <p>1 investigación y judicialización de organizaciones criminales</p>
	Banca y Ccio. Doméstico	8	<p>1 modificaciones al régimen de protección de la competencia, a las funciones de la superintendencia de industria y comercio</p> <p>1 ley del deporte</p> <p>1 reglas en materia de sociedades</p> <p>2 monopolio rentístico de los licores destilados</p> <p>1 regulación y supervisión de los conglomerados financieros</p> <p>2 derechos de autor</p>
	Operaciones de gobierno	10	<p>1 reforma equilibrio de poderes (elimina reelección)</p> <p>1 área metropolitana Bogotá y Soacha</p> <p>3 corrupción</p> <p>1 consejo Nacional Electoral</p> <p>1 contratación pública</p> <p>1 servicio público</p> <p>1 sistema de participaciones en educación, salud, saneamiento</p>
	Conflicto y paz	28	Todos los PL y PAL asociados al Acuerdo de Paz

### 6.3 PL por temas y por nivel de importancia Santos II

Importancia	Sector	#	Tema específico
Baja (5 leyes)	Defensa	2	<p>Por medio de la cual se modifican algunos artículos de los Decretos Ley 1790 y 1791 de 2000, modificados por la Ley 1405 de 2010 y se dictan otras disposiciones. [Elimina el grado de teniente general]</p> <p>Por medio de la cual se rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones</p>
	Conflicto y paz	1	Por medio de la cual se exceptúa a la unidad nacional de protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 del 2000
	Gobierno	1	Por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección del contralor general de la república por el congreso de la república. "mensaje de urgencia"
	Ambiente	1	Por medio de la cual se modifica el inciso segundo del artículo 38 de la Ley 99 DE 1993, y se dictan otras disposiciones
Media	Justicia	6	<p>Por medio de la cual se prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010 (mensaje de urgencia)</p> <p>Por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.</p>

(19 leyes)			<p>Por medio del cual se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado.</p> <p>Por medio de la cual se modifica el artículo 8 de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014</p> <p>Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la ley 1760 de 2015. (mensaje de urgencia)</p> <p>Por medio del cual se modifica y adiciona la ley 1708 de 2014 – código de extinción de dominio- y se dictan otras disposiciones.</p>
	Gobierno	6	<p>Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, vivienda, agua, saneamiento básico y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el estado y se dictan otras disposiciones". (mensaje de urgencia)</p> <p>Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura a los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad entre otras disposiciones.</p> <p>Por la cual se modifican la ley 909 de 2004, el decreto ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones (carrera administrativa)</p> <p>Por medio de la cual se exceptúa al ministerio del trabajo y al instituto nacional penitenciario y carcelario – inpec de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 de 2000</p> <p>Por medio del cual se crea el “fondo para el desarrollo integral del distrito especial de buenaventura” y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de buenaventura</p>
	Economía	1	<p>Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades.</p>
	Agricultura	1	<p>Por medio del cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y la ilícita actividad de pesca en el territorio marítimo colombiano.</p>
	Laboral	1	<p>Por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante, definida en el artículo 6 de la ley 1636 de 2013; y se faculta a las cajas de compensación familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las eps.</p>
	Transporte	1	<p>Por la cual se autoriza a la nación - ministerio de hacienda y crédito público- capitalizar al servicio aéreo a territorios nacionales s.a. – satena</p>
	Banca y comercio doméstico	1	<p>Por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre – Coldeportes en el Ministerio del Deporte. [Ministerio del Deporte]</p>
	Ciencia y TIC	1	<p>Por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5 del artículo 361 de la constitución política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del fondo de ciencia, tecnología e innovación del sistema general de regalías.</p>
	Conflicto y paz	1	<p>Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del estado</p>
Alta (39 leyes)	Conflicto y paz	11	<p>Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</p> <p>Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales</p> <p>Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución aplicables a los agentes del estado para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones</p>

		<p>Por medio del cual se reglamenta parcialmente el acto legislativo 01 de 2016. "voceros de las farcep"</p> <p>Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes, "estatuto de la oposición"</p> <p>Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</p> <p>Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</p> <p>Por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por el cual se adiciona el artículo 361 de la constitución política" (sistema general de regalías) estatutaria de la administración de justicia en la jurisdicción especial para la paz</p> <p>Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz</p>
Economía	8	<p>-6 de presupuesto</p> <p>-Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.</p> <p>-Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal,</p>
Gobierno	4	<p>Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.</p> <p>Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2014 -2018 "todos por un nuevo país"</p> <p>Por la cual se adicionan, modifican y se dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia</p>
Justicia	4	<p>Por la cual se expide el código nacional de policía y convivencia</p> <p>Por medio de la cual se establecen alternativas de financiamiento para la Rama Judicial. (Mensaje de Urgencia)</p> <p>Por medio del cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria (Doble instancia, segunda instancia para aforados)</p> <p>Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia "mensaje de urgencia"</p>
Banca y comercio doméstico	3	<p>Por medio de la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por el cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras</p> <p>Por la cual se modifica la ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos</p>
Defensa	2	<p>Por el cual se reforma el artículo 221 de la constitución política de Colombia" (fuero penal militar)</p> <p>Por la cual se establecen las normas de conducta del militar colombiano y se expide el código disciplinario militar.</p>

	Educación	2	<p>Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior y se dictan otras disposiciones (Mensaje de Urgencia)</p> <p>Por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior</p>
	Agricultura	1	Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, zidres, y se adicionan los artículos 31 y 52 de la ley 160 de 1994
	Ambiente	1	Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático
	Bienestar social	1	Por la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones (estatuto de ciudadanía juvenil)
	Vivienda	1	Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos
	Comercio exterior	1	Por medio de la cual se aprueba el «acuerdo sobre los términos de la adhesión de la república de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la «convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», hecha en París el 14 de diciembre de 1960 "mensaje de urgencia"

## Bibliografía

- Alcántara, M., & García Montero, M. (Eds.). (2011). *Algo más que presidentes: El papel del poder legislativo en América Latina*. Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-making* (1st ed.). Praeger.
- Arango Restrepo, A. C. A. (2017). *Mutaciones del presidencialismo. La transformación del poder presidencial en Colombia (1974-2010)* [Doctorado]. Carlos III de Madrid.
- Archer, R. P., & Chernick, M. (1989). El Presidente Frente a las Instituciones Nacionales. In *La Democracia en Blanco y Negro: Colombia en los Años Ochenta* (1st ed., pp. 31–79). Ediciones Uniandes : Departamento de Ciencia Política : CEREC.
- Archer, R. P., & Shugart, M. S. (1997). The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. In S. Mainwaring & M. S. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1st ed., pp. 110–159). Cambridge.
- Avellaneda, C. N., Botero, F., & Escobar-Lemmon, M. (2012). Policymaking in Parochial Legislatures: What Laws Pass the Colombian Legislature?: The Latin Americanist, June 2012. *The Latin Americanist*, 56(2), 7–33. <https://doi.org/10.1111/j.1557-203X.2012.01148.x>
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(04), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>

- Bárcena, S. A. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, *LXIV*(235), 395–425.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, *53*(3), 603–620.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics* (1st ed.). University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). (2002). *Policy Dynamics* (1st ed.). University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2015). *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America* (1st ed.). University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2017). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy. In *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 55–102). Westview Press.
- Beckmann, M. N. (2010). *Pushing the Agenda: Presidential Leadership in US Lawmaking, 1953-2004* (1st ed.). Cambridge University Press.
- Bevan, S. (2019). Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. In *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data* (1st ed.). Oxford University Press.
- Bond, J. R., & Fleisher, R. (1990). *The President in the Legislative Arena* (1st ed.). The University of Chicago Press.
- Borghetto, E., Visconti, F., & Michieli, M. (2017). Government Agenda-Setting in Italian Coalitions. Testing the «Partisan Hypothesis» Using Italian Investiture Speeches

- 1979- 2014. *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche*, 2, 193–220.  
<https://doi.org/10.1483/87214>
- Boydston, A. E., Bevan, S., & Thomas, H. F. (2014). The Importance of Attention Diversity and How to Measure It: Measuring Attention Diversity. *Policy Studies Journal*, 42(2), 173–196. <https://doi.org/10.1111/psj.12055>
- Brewer, G. D. (1974). The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239–244. <https://doi.org/10.1007/BF00144283>
- Brewer, G. D., & DeLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis* (1st ed.). The Dorsey Press.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (1st ed.). Palgrave Macmillan.
- Cairney, P., & Weible, C. M. (2015). Comparing and Contrasting Peter Hall's Paradigms and Ideas with the Advocacy Coalition Framework. In *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics* (1st ed., pp. 83–100).
- Cameron, C. M., & Park, J.-K. (2008). A Primer on the President's Legislative Program. In *Presidential Leadership: The Vortex of Power* (1st ed., pp. 45–79). Oxford University Press.
- Cárdenas, M., Junguito, R., & Pachón, M. (2006). *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. Inter-American Development Bank.
- Cárdenas, M., & Pachón, M. (2010). Cómo la Constitución de 1991 cambió los procesos de formulación de las políticas públicas. In *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas* (1st ed., pp. 22–58). Alfaomega : Fedesarrollo.

- Carroll, R., & Pachón, M. (2016). The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in Colombia. In E. Alemán & G. Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (pp. 122–147). Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198777861.003.0005>
- Cepeda, M. J. (1985). *Estado de sitio y emergencia económica* (1st ed.). Contraloría General de la República.
- Chaqués-Bonafont, L., Green-Pedersen, C., & Seeberg, H. B. (2020). Comparing agenda-settings: The Comparative Agendas Project. In *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis* (1st ed., pp. 90–112). Edward Elgar Publishing.
- Chaqués-Bonafont, L., Palau, A. M., & Baumgartner, F. R. (2015). *Agenda dynamics in Spain* (1st ed.). Palgrave Macmillan.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892–915.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (1st ed.). John Hopkins University Press.
- Cohen, J. E. (2010). *Strategy and the President's Legislative Policy Agenda: From Proposing Legislation to the Congressional Response, 1789-2002*.
- Cohen, J. E. (2012a). *The President's Legislative Policy Agenda, 1789-2002* (1st ed.). Cambridge University Press.
- Cohen, J. E. (2012b). *The President's Legislative Policy Agenda, 1789-2002* (1st ed.). Cambridge University Press.
- Ley 152, Pub. L. No. Ley 152, Diario Oficial No. 41.450 (1994).
- Conley, R. S. (2017). *Presidential relations with Congress*. Transaction Publishers.

- Cox, G. W., & Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171–189.  
<https://doi.org/10.2307/422377>
- DeLeon, P. (1999). The stages approach to the policy process: What has it done? Where is it going? In *Theories of the policy process* (1st ed., pp. 19–32). Westphalia Press.
- Duque, J. (2014). ¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 77–123.  
<https://doi.org/dx.doi.org/10.12804/esj17.01.2014.03>
- Duque, J. (2016). *Presidencialismo de transacción: Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia 1990-2002* (1 ed., Vol. 1). Universidad del Valle.
- Duque, J. (2018a). Colombia: Political leadership in a turbulent environment Gaviria and Uribe. In *Presidents and Democracy in Latin America* (1st ed.). Routledge.
- Duque, J. (2018b). *Presidencialismo de transacción. Cambio institucional, coaliciones y clientelismo 2002-2016* (1st ed., Vol. 2). Universidad del Valle.
- Edwards III, G. C. (2009). *The strategic president: Persuasion and opportunity in presidential leadership*. Princeton University Press.
- Edwards III, G. C. (2016). *Predicting the presidency: The potential of persuasive leadership* (1st ed.). Princeton University Press.
- El Tiempo. (1994a, February 19). Le pondré corazón a la apertura. *El Tiempo*.  
[www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-68554](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-68554)
- El Tiempo. (1994b, August 8). Es el tiempo de la gente. *El Tiempo*.  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-190902>

- El Tiempo. (1996, July 14). *Ernesto Samper, sin Visa para Gobernar*. El Tiempo.  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-434855>
- El Tiempo. (2002, July 8). Discurso de Posesión del Presidente Álvaro Uribe Vélez. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>
- Eshbaugh-Soha, M. (2010). The Importance of Policy Scope to Presidential Success in Congress. *Presidential Studies Quarterly*, 40(4).
- Ferejohn, J. (2002). Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, 65(3), 41. <https://doi.org/10.2307/1192402>
- Figueiredo, A. M. C., Lopes, D., & Martins, M. (2009). Political and Institutional Determinants of the Executive's Legislative Success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3(2), 155–171.
- Findley, R. W., Cepeda Ulloa, F., & Gamboa, N. (1983). *Intervención presidencial en la economía y el estado de derecho en Colombia* (1st ed.). Ediciones Uniandes, CIDER.
- Forero, Á. (2020, June 29). Hiperpresidencialismo. *elespectador.com*.  
<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/alvaro-forero-tascon/hiperpresidencialismo-column/>
- Fundación Liderazgo y Democracia. (2010). *Sondeo de liderazgo presidencial* (p. 27). Fundación Liderazgo y Democracia.
- Gallón Giraldo, G. (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978* (1st ed.). Librería y Editorial América Latina.
- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. E. (Eds.). (2009). *Mayorías sin democracia: Desequilibrio de poderes y estado de derecho en Colombia, 2002-2009* (1. ed). Dejusticia.

- García-Montero, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: Sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 1–31.
- García-Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién Controla la Actividad Legislativa en América Latina?* (1st ed.). CIS.
- Green-Pedersen, C. (2007). The Growing Importance of Issue Competition: The Changing Nature of Party Competition in Western Europe. *Political Studies*, 55(3), 607–628. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00686.x>
- Green-Pedersen, C., & Walgrave, S. (2014). Political Agenda Setting: An Approach to Studying Political Systems. In *Agenda Setting, Policies and Political Systems: A Comparative Approach* (1st ed., pp. 1–18). The University of Chicago Press.
- Hartlyn, J. (1998). El Presidencialismo y la Política Colombiana. In J. J. Linz & A. Valenzuela (Eds.), *La Crisis del Presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica* (1 en español, pp. 191–237). Alianza Editorial.
- Heikkila, T., & Cairney, P. (2017). Comparison of Theories of the Policy Process. In *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 301–328). Westview Press.
- Hernández, J. A. (2014). *Santos el Jugador: Política, Traición y Lealtad* (1st ed.). Ediciones B.
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435–449. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>
- Hofferbert, R. I. (1974). *The study of public policy* (1st ed.). Bobbs-Merrill.
- Hofstetter, M. (2018, June 20). *La historia de tres huevitos*. La Silla Llena. <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/la-historia-de-tres-huevitos-66661>

- Hoskin, G. (2011). El Congreso colombiano: Paraíso del país político, sombra del modelo formal. In *Un Estudio del Congreso Colombiano* (pp. 359–381). Ediciones Uniandes.
- Howell, W. G. (2003). *Power Without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action* (1st ed.). Princeton University Press.
- Jaimes, S., Lombana, N., & Paz-Berger, M. (2010). La Producción Bibliográfica del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes 1969-2009. In *El Estado en Colombia* (1st ed., pp. 413–438). Ediciones Uniandes.
- Jenkins-Smith, H., & Sabatier, P. A. (1993). The Study of Public Policy Processes. In *Policy change and learning: An advocacy coalition approach* (1st ed., pp. 1–9). Westview Press.
- John, P. (2012). *Analyzing Public Policy* (2nd ed.). Routledge.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems* (1st ed.). University of Chicago Press.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy* (1st ed.). Wadsworth Publishing Company.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N. (2015). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, 00(00), 1–24. <https://doi.org/10.1111/psj.12115>
- King, G., & Ragsdale, L. (1988). *The elusive executive: Discovering statistical patterns in the presidency*. CQ Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1st ed.). Little, Brown and Company.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 updated). Pearson Longman.

Kingdon, J. W. (2014a). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd ed.). Pearson.

Kingdon, J. W. (2014b). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd ed.). Pearson.

Kiser, L. L., & Ostrom, E. (1982). The Three Worlds of Action. A Metatheoretical

Synthesis of Institutional Approaches in Strategies of Political Inquiry. In *Strategies of political inquiry* (1st ed., pp. 179–222). Sage.

Kline, H. F. (2007). *Chronicle of a failure foretold: The peace process of Colombian president Andrés Pastrana*. University of Alabama Press.

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process;: Seven categories of functional analysis* (1st ed.). University of Maryland Press.

Leal Buitrago, F. (1973). *Estudio del Comportamiento Legislativo en Colombia. Análisis del Desarrollo Político Nacional, 1930-1970.: Vol. Tomo I* (1st ed.). Tercer Mundo.

Leal Buitrago, F., Hoskin, G., Kline, H. F., Röthlisberger, D. E., & Borrero, A. (1975). *Estudios del Comportamiento Legislativo en Colombia.: Vol. Tomo II* (1st ed.). Uniandes, Cámara de Comercio de Bogotá.

Leal Buitrago, F., Rettberg, A., Wills Otero, L., & Vargas Velásquez, A. (2018). *Estudios sobre la seguridad nacional en Colombia II: La contribución de Francisco Leal Buitrago* (1st ed.). Ediciones Uniandes, Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Light, P. C. (1999). *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton* (3rd ed.). John Hopkins University Press.

Lora, E., Scartascini, C. G., & Cárdenas S., M. (Eds.). (2010). *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas*. Alfaomega : Fedesarrollo.

Lowi, T. J. (1972). The Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.

- Lowi, T. J. (1985). *The personal president: Power invested, promise unfulfilled*. Cornell University Press.
- Mayhew, D. R. (1991). *Divided we govern: Party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990* (1st ed.). Yale University Press.
- McCool, D. C. (Ed.). (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology* (1st ed.). Prentice Hall.
- Medellín, P. (2005). La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia. *Estudios Políticos*, 26, 119–148.
- Medellín, P. (2006). *El presidente sitiado: Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia* (1. ed). Planeta.
- Milanese, J. P. (2011). Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 2002-2006. *Ciencias Sociales*, 8, 111–145.
- Milanese, J. P. (2012a). Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder ejecutivo y el legislativo en Colombia (2002/2006). *Desafíos*, 24(1), 231–271.
- Milanese, J. P. (2012b). Presidentes fuertes o presidencialismos fuertes. Una contribución a la precisión conceptual en el análisis de las democracias presidenciales. In R. Silva, J. P. Milanese, & V. Rouvinski (Eds.), *Desafíos para la democracia y la ciudadanía* (1st ed., pp. 43–68). Universidad ICESI.
- Mortensen, P. B., & Seeberg, H. B. (2016a). Why Are Some Policy Agendas Larger than Others?: Why Are Some Policy Agendas Larger than Others? *Policy Studies Journal*, 44(2), 156–175. <https://doi.org/10.1111/psj.12134>

- Mortensen, P. B., & Seeberg, H. B. (2016b). Why Are Some Policy Agendas Larger than Others?: Why Are Some Policy Agendas Larger than Others? *Policy Studies Journal*, 44(2), 156–175. <https://doi.org/10.1111/psj.12134>
- Mucciaroni, G. (1992). The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique. *Polity*, 24(3), 459–482.
- Nakamura, R. T. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*, 7(1), 142–154.
- Nelson, B. J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems* (1st ed.). University of Chicago Press.
- Neustadt, R. E. (1964). *Presidential Power* (1st ed.). Mentor Books (authorized reprint of a hardcover edition published by John Wiley & Sons).
- Neustadt, R. E. (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (3rd ed.). The Free Press.
- Pachón, M., & Johnson, G. B. (2016). When's the Party (or Coalition)? Agenda-Setting in a Highly Fragmented, Decentralized Legislature. *Journal of Politics in Latin America*, 8(2), 71–100.
- Pachón, M., & Ramírez, M. (2011). ¿Qué tanta política nacional discute un congreso? Una comparación de las agendas de las plenarios y comisiones posterior a la Constitución de 1991. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 4, 75–98.
- Pardo, R. (1994). *Algunos Aspectos de la Política Exterior Colombiana en la Administración Samper* [Colombia Internacional].  
<https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/190/1.php>
- Pastrana, A. (1998). *Colombia en Paz*. <http://andrespastrana.org/portfolio-items/una-colombia-en-paz/>
- Pastrana, A. (1999). *Discurso de Instalación del Congreso 1999-2000*.

- Pastrana, A. (2000). *Discurso de Instalación del Congreso 2000-2001*.
- Pastrana, A. (2001). *Discurso de Instalación del Congreso 2001-2002*.
- Pastrana, A. (2002). *Discurso de Instalación del Congreso 2002-2003*.
- Pastrana, A. (2013). *Memorias Olvidadas* (1st ed.). Debate.
- Presidencia de la República. (1995). *El Salto Social: Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*.
- Presidencia de la República. (1999). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para Construir la Paz*.
- Presidencia de la República. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*. Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos*. Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Departamento Nacional de Planeación.
- Quinche, M. F., & Urrego, F. (2011a). *Los Decretos Presidenciales en el Sistema Normativo* (1st ed.). Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Quinche, M. F., & Urrego, F. (2011b). *Los Decretos Presidenciales en el Sistema Normativo* (1st ed.). Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Restrepo, D., & Cuellar, D. (2006). Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia. In D. Restrepo (Ed.), *Historias de Descentralización: Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA* (1st ed.). Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, C., & Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia* (1a. ed). Dejusticia.

- Roth, A.-N. (2006). *Discurso sin Compromiso: La Política Pública de Derechos Humanos en Colombia* (1st ed.). Ediciones Aurora.
- Rutledge, P. E. (2016). Presidential power and agenda setting. In *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (1st ed., pp. 236–253). Edward Elgar Publishing.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147. <https://doi.org/10.2307/419923>
- Sabatier, P. A. (1999). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (1st ed., pp. 3–17). Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 3–17). Westview Press.
- Samper, E. (1994). *Discurso de Posesión*.
- Samper, E. (1995). *Discurso de Instalación del Congreso 1995-1996*.
- Samper, E. (1996). *Discurso de Instalación del Congreso 1996-1997*.
- Samper, E. (1997). *Discurso de Instalación del Congreso 1997-1998*.
- Santos, J. M. (2010). *Discurso de Posesión*.
- Santos, J. M. (2011). *Discurso de Instalación del Congreso 2011-2012*.
- Santos, J. M. (2012). *Discurso de Instalación del Congreso 2012-2013*.
- Santos, J. M. (2014). *Discurso de Instalación del Congreso 2014-2015*.
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A., & García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(3), 511–536. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (1st ed.). Wadsworth Cengage Learning.

- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 293–319). Westview Press.
- Semana. (2010, July 8). Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos. *Revista Semana*. [www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120293-3](http://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120293-3)
- Semana, R. (2013, August 14). El cartel de Cali compró absolución de Samper. *Revista Semana*.
- Shull, S. A. (1983). *Domestic Policy Formation: Presidential-Congressional Partnership?* (1st ed.). Greenwood Press.
- Shull, S. A. (Ed.). (1999). *Presidential Policymaking: An End-of-Century Assessment* (1st ed.). M. E. Sharpe.
- Spitzer, R. J. (1983a). *The presidency and public policy: The four arenas of presidential power*. University of Alabama Press.
- Spitzer, R. J. (1983b). *The Presidency and Public Policy: The four arenas of Presidential Power* (1st ed.). The University of Alabama Press.
- Taylor-Robinson, M. M. (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?: A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, 32(5), 589–625.  
<https://doi.org/10.1177/0010414099032005003>
- Uprimny, R. (2007a). La judicialización de la política en Colombia: Casos, potencialidades y riesgos. *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(4), 52–69.
- Uprimny, R. (2007b). La judicialización de la política en Colombia: Casos, potencialidades y riesgos. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 4, 52–69.  
<https://doi.org/10.1590/S1806-64452007000100004>

- Uribe, Á. (2002). *Manifiesto Democrático: Los 100 puntos*.
- Uribe, Á. (2004). *Discurso de Instalación del Congreso 2004-2005*.
- Uribe, Á. (2005). *Discurso de Instalación del Congreso 2005-2006*.
- Uribe, Á. (2006). *Discurso de Instalación del Congreso 2006-2007*.
- Uribe, Á. (2007). *Discurso de Instalación del Congreso 2007-2008*.
- Uribe, Á. (2008). *Discurso de Instalación del Congreso 2008-2009*.
- Uribe, Á. (2009). *Discurso de Instalación del Congreso 2009-2010*.
- Urrego, F., & Quinche, M. F. (2008). Los Decretos en el Sistema Normativo Colombiano: Una política estatal de invención normativa. *Vniversitas*, 57(116), 53–83.
- Vásquez, A. (1986). *El Poder Presidencial en Colombia* (3 ed. aumentada.). Ediciones Suramérica Ltda.
- Vieira-Silva, J. G. (2019, November 21). A propósito de la Ley 2000: 28 años de relaciones ejecutivo-legislativo en Colombia. *Foro Administración, Gestión y Política Pública*. forogpp.com
- Vieira-Silva, J. G. (2020). La teoría del equilibrio interrumpido. In *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina* (1st ed., pp. 147–178). FLACSO México.
- Vieira-Silva, J. G., & del Cid-Castro, J. A. (2020). The Colombian Political Agendas Project: Analysing presidential attention during the administrations of Uribe and Santos (2002-2018). *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1565–1587. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190447x>
- Weible, C. M. (2014). Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 3–24). Westview Press.

- Weible, C. M. (2017). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 1–16). Westphalia Press.
- Weible, C. M., & Carter, D. P. (2017). Advancing Policy Process Research at Its Overlap with Public Management Scholarship and Nonprofit and Voluntary Action Studies: Advancing Policy Process Research. *Policy Studies Journal*, 45(1), 22–49.  
<https://doi.org/10.1111/psj.12194>
- Weible, C. M., Heikkila, T., DeLeon, P., & Sabatier, P. a. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*, 45(1), 1–21.  
<https://doi.org/10.1007/s11077-011-9143-5>
- Wildavsky, A. (1969). The Two Presidencies. In A. Wildavsky (Ed.), *The Presidency* (1st ed., pp. 230–243). Little, Brown and Company.
- Zahariadis, N. (Ed.). (2016a). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715922>
- Zahariadis, N. (2016b). Setting the agenda on agenda setting: Definitions, concepts, and controversies. In *Handbook of public policy agenda setting* (1st ed., pp. 1–24). Edward Elgar Pub.
- Zohlnhöfer, R. (2016). Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach: Explaining German Labor Market Reforms. *Policy Studies Journal*, 44(1), 83–107.  
<https://doi.org/10.1111/psj.12135>
- Zohlnhöfer, R., & Rüb, F. W. (2016). Introduction: Policy-Making under Ambiguity and Time Constraints. In *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints Assessing the Multiple-Streams Framework* (1st ed., pp. 1–18). ECPR Press.