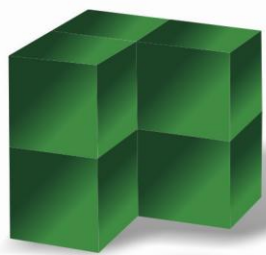




Reflexiones Liberales  
Comentarios ICP



# Los retos del nuevo Congreso

## Reflexiones liberales

Nuestros policy reports buscan, de una manera clara y sencilla, acercar al lector a los temas más importantes del momento, al tiempo que los analiza con una visión muy propia fundamentada en los principios rectores de la democracia liberal y el libre mercado.





## **LOS RETOS DEL NUEVO CONGRESO EN COLOMBIA**

Colombia inició su año electoral con los comicios legislativos del 14 de marzo. En este proceso se definió la composición del nuevo Congreso de la República; se eligieron, por circunscripción nacional, a los 102 representantes que componen el Senado de la República y a los integrantes de la Cámara de Representantes, cuyo número de curules corresponde este año a 166, elegidos por representación proporcional en circunscripciones departamentales.

Así, el 20 de julio de 2010 tomaron posesión los senadores y representantes a la Cámara que conformaran el Congreso de la República durante el cuatrienio 2010-2014. Los nuevos integrantes del órgano legislativo tienen la difícil tarea de suceder a uno de los congresos con menor legitimidad en la historia reciente de Colombia, órgano que se caracterizó más por los escándalos en los que se vio envuelto, que por un óptimo desempeño de la función legislativa.

Con más de la tercera parte de sus miembros vinculados a investigaciones judiciales por vínculos con grupos ilegales –algunos con condenas en firme–, una alta percepción de corrupción y clientelismo, más las notorias debilidades para ejercer un contrapeso efectivo al ejecutivo, el Congreso saliente termina su período con uno de los niveles más bajos de legitimidad y confianza entre la ciudadanía; esto sin mencionar el impacto que tiene este fenómeno en términos de representatividad dentro del esquema democrático.

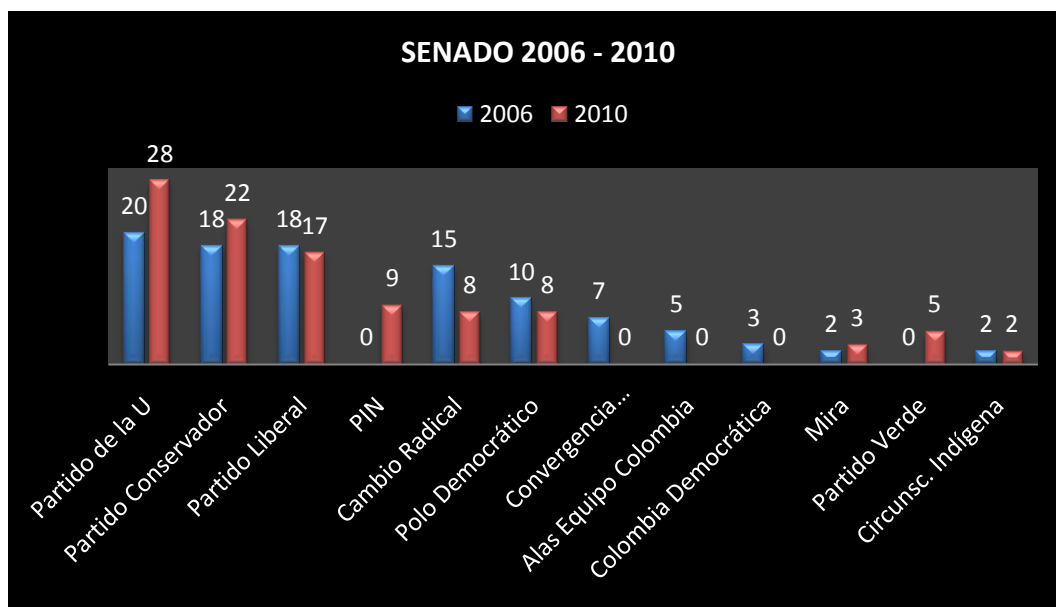
Es por esto que el nuevo Congreso se enfrenta a la necesidad de recuperar la credibilidad frente a los ciudadanos y rescatar su legitimidad como órgano de representación. Sin duda, la mejor forma de lograrlo es desempeñando a cabalidad las funciones que le fueron asignadas constitucionalmente, incluyendo las nuevas disposiciones normativas, como el Acto Legislativo 01 de 2009, el cual genera nuevas dinámicas en la corporación a través de la inclusión de elementos como el voto nominal y público, que se espera mejore la transparencia en los procesos que se realizan al interior de la célula legislativa y facilite la labor de observación que realiza la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

Teniendo esto en cuenta, este documento presentará la composición del nuevo Congreso, expondrá los temas más importantes que deberán hacer tránsito por el legislativo y determinará los principales retos que enfrenta el gobierno entrante, en relación con las bancadas del Congreso.

### **Composición del nuevo Congreso**

En lo que respecta a su composición, una de las características más representativas de este nuevo Congreso es la disminución en el número de partidos políticos que alcanzaron representación. Según los últimos resultados de la Registraduría Nacional<sup>1</sup>, el número de partidos que alcanzó al menos una curul en el Senado, pasó de diez en 2006 a ocho en 2010. Lo anterior se debe a que, por un lado, cuatro partidos se disolvieron durante el período constitucional del Congreso saliente (Convergencia Ciudadana, Alas Equipo Colombia, Partido Colombia Democrática y Colombia Viva), mientras que otros dos nuevos movimientos lograron obtener curules en el Senado: el Partido Verde y el Partido de Integración Nacional (PIN) (éste último congrega a los herederos de la tradición política de los desaparecidos movimientos Convergencia Ciudadana, Colombia Viva y Colombia Democrática).

**Gráfica No. 1. Partidos con representación en el Senado 2006 - 2010**



En este proceso de reconfiguración y de renovación de algunas fuerzas políticas al interior del Congreso y específicamente al interior del Senado, se observa que el Partido Social de la

<sup>1</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. *Acta de Escrutinio de los Votos para Senado*. 18 de julio de 2010.



Unidad Nacional –“de la U”–, continúa siendo la fuerza política más grande con 28 escaños para este período legislativo, es decir, ocho más de las que obtuvo en 2006, pero tres menos de las que tenía finalizando el 2009 (31 curules para ese año, producto del transfuguismo<sup>2</sup>).

Al partido “de la U” le sigue en votación el Partido Conservador, el cual obtiene 22 curules, cuatro más que las alcanzadas en 2006, año desde el cual forma parte de la coalición de gobierno. Los cuatro escaños adicionales se atribuyen también a la incorporación en sus listas de miembros del partido Alas-Equipo Colombia, específicamente de la corriente conservadora de este movimiento, convirtiéndose así en la segunda fuerza política más grande en el legislativo. La tercera fuerza en las legislativas de marzo fue el Partido Liberal, el que alcanzó 17 curules, una menos en relación a las 18 obtenidas en el 2006; aunque este partido se declaró opositor al gobierno de Álvaro Uribe, decidió formar parte de la coalición de gobierno de Juan Manuel Santos.

Uno de los damnificados de estas elecciones fue el partido Cambio Radical, que aunque hizo parte de la coalición de gobierno de los últimos años y contaba con 15 curules en 2006, disminuyó su caudal electoral, obteniendo siete escaños menos que en el período anterior, es decir alcanzó tan solo ocho curules al Senado. Por su parte, el Polo Democrático Alternativo, partido de oposición que contaba con diez curules en el período anterior, alcanzó ocho escaños al Senado en estas elecciones. Por su parte, el Partido MIRA aumentó su representación en el Senado en una curul, alcanzando tres escaños.

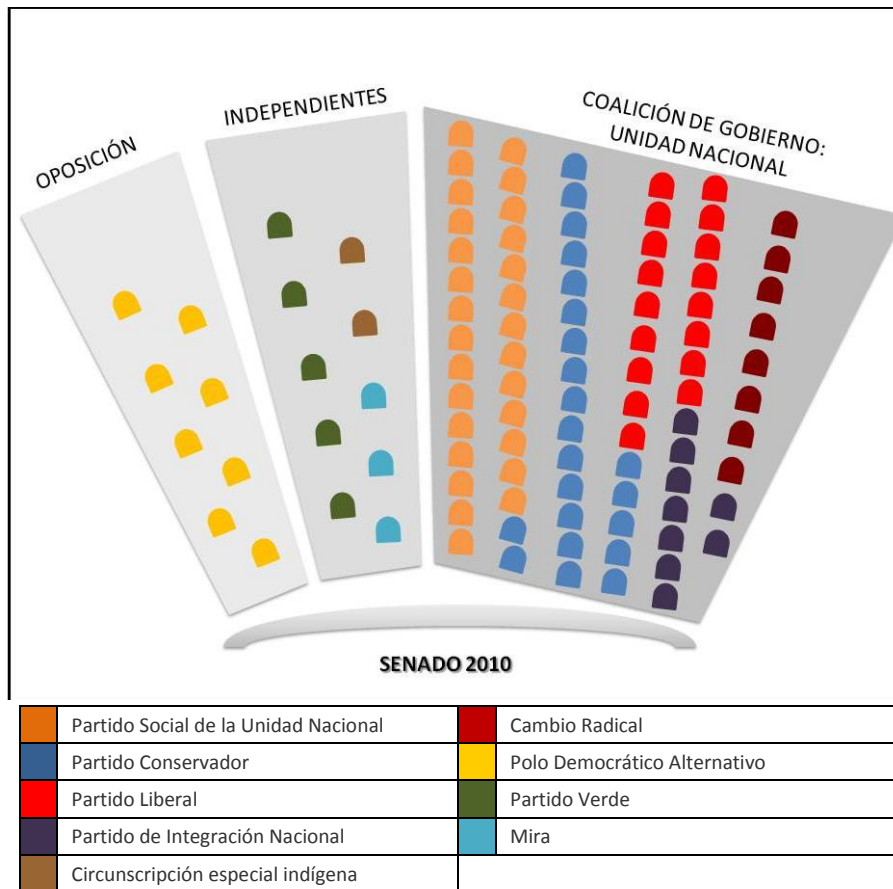
Adicionalmente, entraron dos nuevas agrupaciones a formar parte del Congreso. Por un lado, el PIN obtuvo 892.720 votos con los cuales alcanza nueve curules al Senado; por su parte, el Partido Verde alcanza 521.503 votos, a través de los cuales obtiene cinco curules en el Senado.

En la gráfica No. 2 se observa el número de escaños alcanzados por cada partido y se identifica su posición frente al gobierno entrante de Juan Manuel Santos.

---

<sup>2</sup> Con el Acto Legislativo 01 de 2009, se permitió a los integrantes del Congreso cambiar por vez única del partido político por el cual resultaron electos sin ser sancionados. A partir de esta permisividad en la norma, se dieron varios cambios de los congresistas hacia bancadas distintas a las suyas.

Gráfica No. 2. Composición del Senado y posición frente al gobierno de Juan Manuel Santos



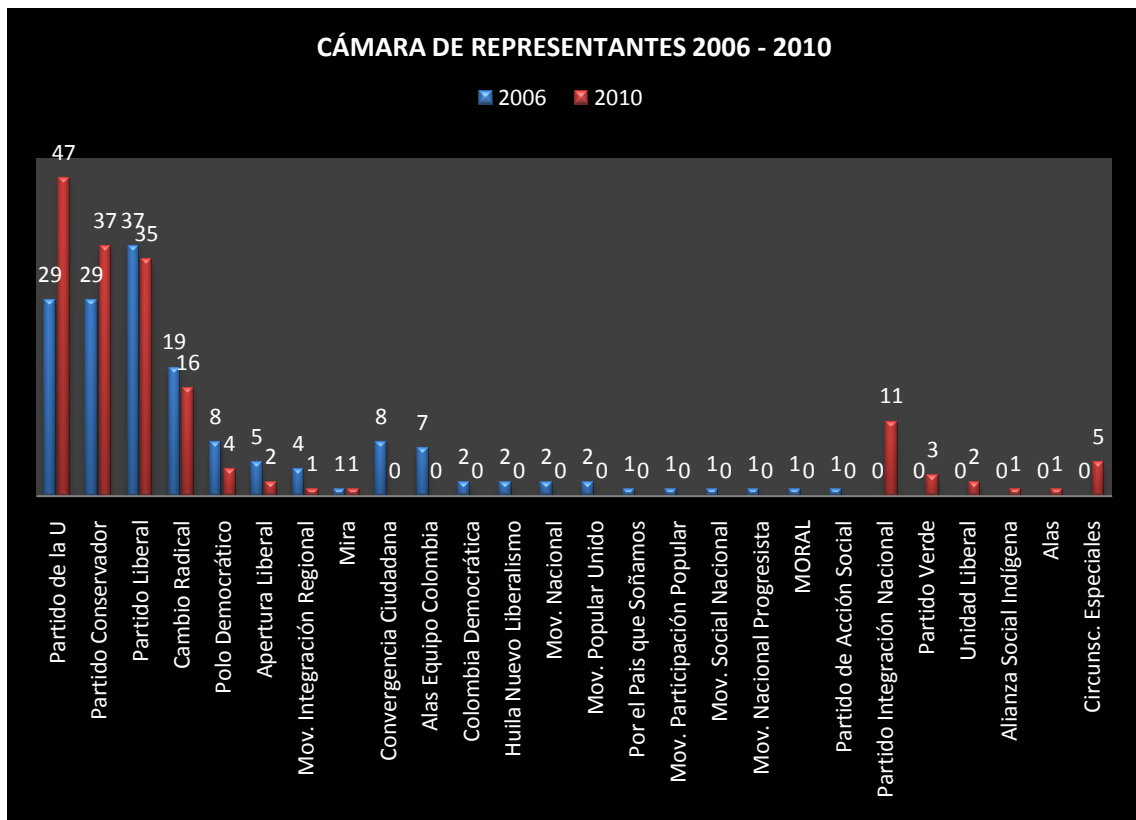
En la Cámara de Representantes la situación no fue muy diferente, puesto que de los veinte partidos y movimientos políticos que contaron con representación en esta corporación en 2006, sólo 13 la obtuvieron en 2010. En el proceso electoral de marzo de 2010, sólo diez de los veinte partidos que tenían presencia en la Cámara conservaron la representación, diez más la perdieron y tres partidos nuevos lograron obtener al menos una curul para el próximo período legislativo.

El partido que mayor votación obtuvo para Cámara en estas elecciones fue el Partido “de la U”, que alcanzó 47 curules, 16 más que en el 2006, convirtiéndose en la primera fuerza política tanto de la Cámara como del Senado; el partido que le sigue en número de curules es el Conservador, que obtuvo 37 curules para este período, ocho más que en el período anterior, y se convierte así en la segunda fuerza política del país en el Congreso; le sigue el partido Liberal que disminuyó el nivel de representatividad pasando de 37 a 35 escaños, lo que lo convierte en la tercera fuerza política del país; le sigue el partido Cambio Radical que obtuvo 16 curules



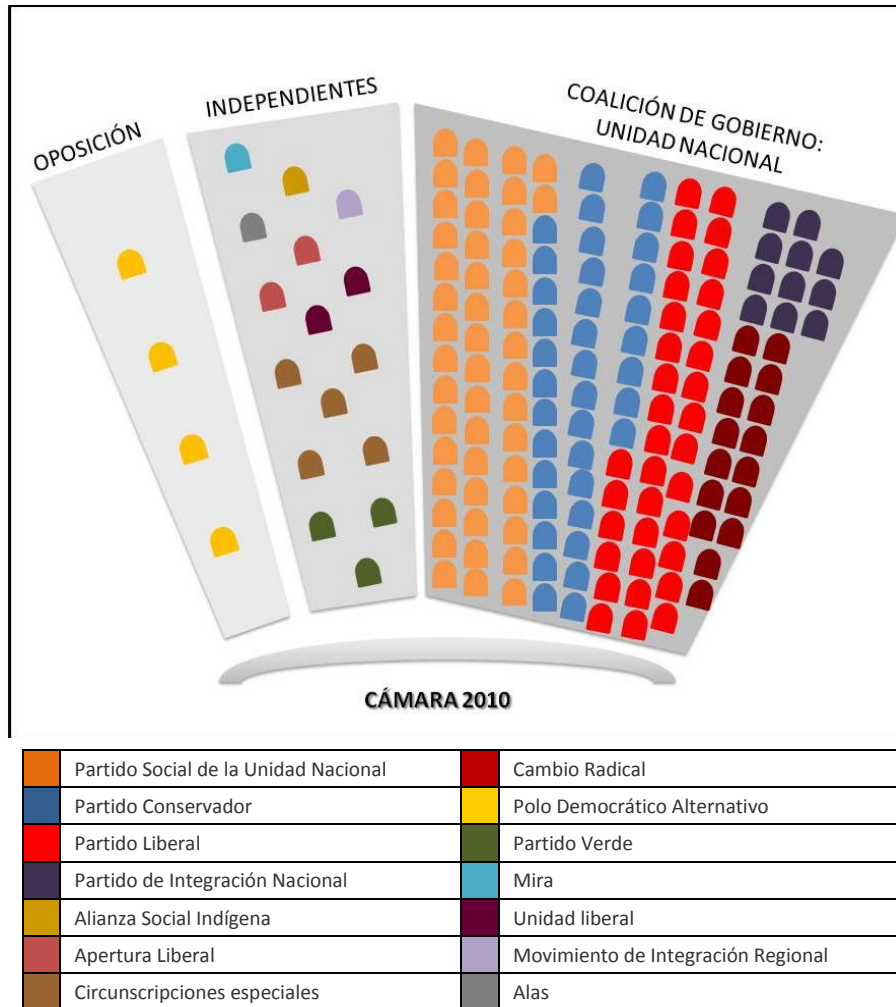
en estas elecciones, tres escaños menos que los obtenidos en 2006; continúa el PIN que, pese a ser nuevo en el Congreso, obtuvo 11 curules para la Cámara; lo sucede el Polo Democrático Alternativo, que pasó de tener ocho escaños en 2006, a sólo cuatro para el 2010, disminuyendo así su nivel de representación en la Cámara. Por su parte entran como nuevos partidos a la Cámara el Partido Verde, que logró tres escaños; el movimiento Unidad Liberal, que alcanzó dos curules; la Alianza Social Indígena, con una curul, y el Partido Alas también con una curul.

Gráfica No. 3. Partidos con representación en el Senado 2006 – 2010



Los partidos que salieron de la corporación para estas elecciones fueron: Alas Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana, Movimiento Nacional, Por el País que Soñamos, Huila y Nuevo Liberalismo, MORAL, Movimiento de Participación Popular, Movimiento de Salvación Nacional, Nacional Progresista y el Partido de Acción Social.

Gráfica No. 4. Composición de la Cámara de Representantes y posición frente al gobierno de Juan Manuel Santos



En la configuración del Congreso que se instaló el pasado 20 de julio, se pueden destacar dos resultados sorprendentes. El primero es el del PIN, heredero de movimientos que no alcanzaron el umbral de representación para obtener curules en el Congreso, y cuyos miembros (de partidos y movimientos como Colombia Viva, Convergencia Ciudadana y Colombia Viva) fueron investigados por el fenómeno de la parapolítica y por corrupción. El resultado electoral del PIN para estas elecciones fue de 907.468 votos, con lo cual alcanzó nueve curules en Senado y 11 en la Cámara de Representantes. Actualmente e incluso antes de las elecciones de marzo, son varios los senadores y representantes electos del PIN que ya fueron señalados por tener vínculos familiares y públicos con representantes y personajes investigados o sindicados por corrupción o apoyo a grupos armados ilegales, señalamientos que han sido negados por las



directivas del partido y por los integrantes del mismo. Sin embargo, es de destacarse la reducción en el número de curules de personas presuntamente vinculadas con actores armados al margen de la ley; según la Misión de Observación electoral (MOE), en el Congreso se redujo la participación de estos grupos, pasando de 37 Congresistas en 2006, a 31 en 2019, así mismo, se redujo su caudal electoral en 154.585 votos<sup>3</sup>.

El segundo resultado que llama la atención, es la alta votación que tuvo el Partido Verde, pues siendo una agrupación nueva y pese a que el umbral electoral dificulta la representación de pequeñas agrupaciones políticas, logró obtener cinco curules en el Senado y una más en la Cámara de Representantes.

Adicionalmente, la renovación en el órgano Legislativo se mantuvo en niveles similares a los de las elecciones en 2006. En ese año, el Congreso estuvo integrado por 129 representantes y 52 senadores que por primera vez ocuparon las respectivas corporaciones; en el 2010, la Cámara cuenta con 120 nuevos representantes y el Senado con 35 nuevos senadores.

### ***Los temas claves en la futura agenda legislativa***

Aunque su mandato principal es la elaboración de las leyes, las funciones de control político, electoral, judicial y constituyente que desempeña el Congreso de la República, son fundamentales para mantener el equilibrio de poderes dentro del sistema político colombiano. Sería un error afirmar que el criterio de eficiencia por excelencia para el órgano legislativo sea el número de proyectos de ley que estudia o las leyes que aprueba, no obstante, un aspecto fundamental para evaluar la actividad legislativa es el tipo de temáticas sobre las que se legisla y el impacto que tienen en la vida política, social y económica del país.

De acuerdo con la información publicada por Congreso Visible<sup>4</sup>, en el cuatrienio 2006-2010 el Congreso estudió cerca de 1.930 proyectos de ley y de acto legislativo. Algunas de estas iniciativas abordaron temas de primer orden para el país y pusieron en el debate público temas fundamentales como los derechos de las víctimas, las falencias del esquema tributario y la posibilidad de un período adicional de reelección presidencial. Fueron aprobados proyectos de ley de gran trascendencia como los aprobatorios de los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá (ya ratificados más no en vigencia), y los acuerdos de promoción y

<sup>3</sup> Misión de observación Electoral (MOE). (Abril 2010). *Análisis de las elecciones legislativas de 2010*.

<sup>4</sup> <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/>.



protección recíproca de inversiones con España y Suiza. En materia económica se aprobaron la Reforma Financiera, la Ley de de Competencia, la Ley de Insolvencia Empresarial y la Ley de Insolvencia para Personas Naturales no Comerciantes. Y en relación con la administración y los recursos públicos, se aprobaron iniciativas como la modificación al Sistema General de Participaciones y su reglamentación. A su vez, reformas constitucionales como la Reforma Política de 2009 y la prohibición de la dosis mínima, abrieron el debate a temas relevantes para la sociedad colombiana.

**Tabla No. 1 Leyes sancionadas en el cuatrienio 2006-2010**

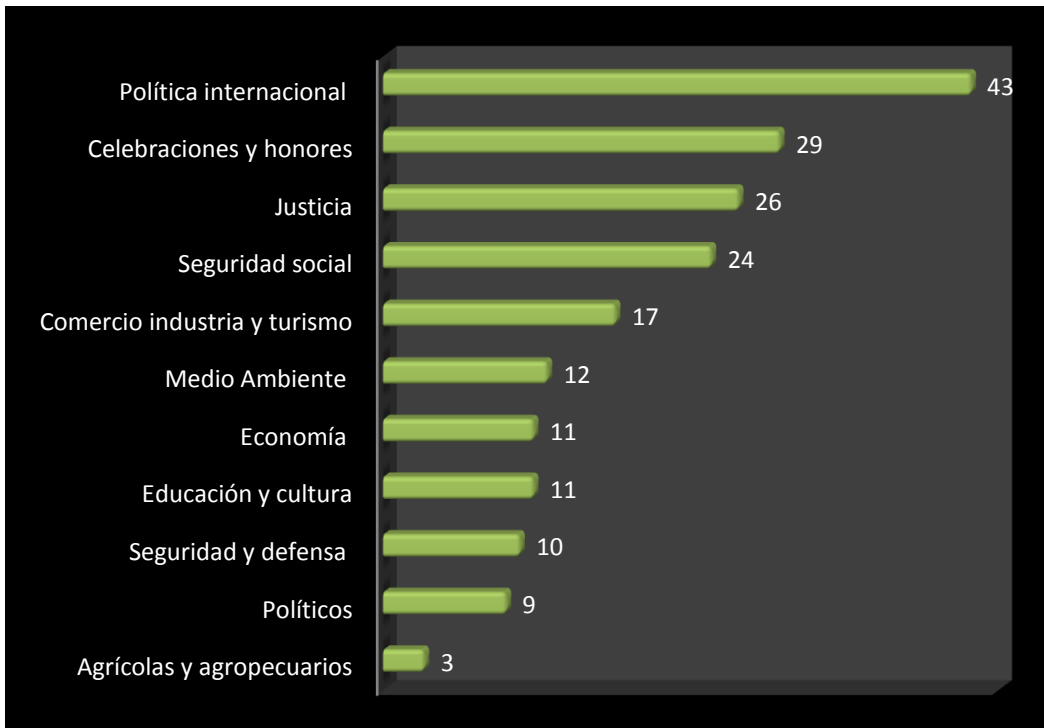
TEMA	No. DE LEYES SANCIONADAS	LEYES REPRESENTATIVAS
<b>Agrícolas y agropecuarios</b>	3	-Ley 1133 de 2007: implementación del programa Agro Ingreso Seguro (AIS).
<b>Comercio industria y turismo</b>	17	-Ley 1378 de 2008: regulación de la cesión del IVA de licores a cargo de licoreras departamentales. -Ley 1380 de 2010: régimen de insolvencia económica para personas naturales.
<b>Justicia</b>	26	-Ley 1285 de 2009: reforma de la Ley 270 de 1996 sobre administración de justicia.
<b>Seguridad social</b>	24	-Ley 1393 de 2010: reforma tributaria para generar rentas destinadas al sector salud
<b>Educación y cultura</b>	11	-Ley 1297 de 2009: acceso a educación estatal en zonas de difícil acceso
<b>Economía</b>	11	-Ley 1370 de 2009: se adiciona parcialmente el estatuto tributario
<b>Celebraciones y honores</b>	29	-Ley 1298 de 2009: se rinden honores a la memoria del presidente Guillermo León Valencia, a 100 años de su nacimiento
<b>Seguridad y defensa</b>	10	-Ley 1288 de 2009: se expiden normas para fortalecer las actividades de inteligencia y contrainteligencia
<b>Medio ambiente</b>	12	-Ley 1333 de 2009: establecimiento del procedimiento sancionatorio ambiental
<b>Políticos</b>	9	-Ley 1354 de 2009: se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional (reelección).



<b>Política internacional</b>	43	-Acuerdo de libre comercio, inversiones entre Colombia y Canadá. -Acuerdo de promoción y protección de inversiones entre Colombia y los Estados AELC.
-------------------------------	----	--

Tabla realizada por el ICP con información obtenida de Congreso Visible en <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/>.

**Gráfica No. 5. Número de leyes sancionadas durante el cuatrienio 2006-2010**



La relación entre el ejecutivo y el legislativo parte de la ubicación en la agenda legislativa de los temas que el gobierno nacional cree que deben entrar a discusión del Congreso, los cuales son radicados en su mayoría al inicio de cada legislatura. En esta ocasión, existe gran expectativa por los temas que compondrán la agenda legislativa del ejecutivo, pues es la primera que propone el gobierno de Juan Manuel Santos y de cierta manera, dará luces sobre las reformas que se emprenderán durante su gobierno y la forma en que las fuerzas del Congreso se moverán para apoyar o no estas políticas.

El gobierno electo ya ha dado luces sobre los temas que encabezarán su agenda en el Congreso, bien apoyando proyectos que han sido impulsadas por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez– como es el caso de la regla fiscal y la escisión de los ministerios del Interior y de



Justicia–; proponiendo nuevos temas, relacionados con la formalización laboral, el primer empleo, ley de tierras, eliminación de las exenciones tributarias, creación de un nuevo estatuto anticorrupción, ley de seguridad y defensa, estabilidad macroeconómica, biodiversidad, entre otros, o apartándose de iniciativas como la elección directa del fiscal general de la nación por parte del presidente de la república, sin que sea necesaria su designación mediante terna enviada a la Corte Suprema de Justicia.

A su vez, con el paso de los días, los nuevos congresistas irán radicando sus propuestas y coordinando las alianzas necesarias tanto al interior de la célula legislativa como a nivel ministerial, para lograr su aprobación. Seguramente serán radicados proyectos relacionados con la ley de víctimas, el estatuto de oposición y el estatuto de juventud, por mencionar algunos temas.

Así las cosas, se espera que el nuevo Congreso sea consciente de los retos que enfrentará en términos de legitimidad y confianza frente a la ciudadanía, y principalmente responda a las necesidades y demandas de la población legislando y adoptando las reformas estructurales necesarias que permitan al país superar problemas relacionados con la seguridad social, el sistema laboral, el esquema tributario, el manejo de los recursos públicos, la administración de justicia y el fortalecimiento del sistema político, entre otros.

A continuación se presentan algunos de los temas que ocuparán la agenda legislativa en los próximos meses y que han sido identificados a partir de las propuestas del gobierno que inició labores el pasado 7 de agosto, las nuevas iniciativas de los congresistas y los temas que quedaron en deuda al cierre de la legislatura anterior.

**1. Regla fiscal:** la propuesta sobre una regla fiscal, que cuenta con el apoyo del Ministerio de Hacienda saliente y entrante, tiene como objetivo garantizar la estabilidad fiscal del país, convirtiendo en imperativo la obligación de hacer un manejo racional de los ingresos adicionales generados por el auge del sector minero energético. La meta al 2020 será pasar de un déficit fiscal primario a un superávit, reducir a menos de la mitad el actual porcentaje de la deuda pública como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) y, de ser necesario, crear un fondo para ahorrar parte de los recursos generados por la bonanza petrolera y minera, los cuales podrán ser utilizados únicamente en épocas de crisis. Paralelamente, la Regla Fiscal plantea la necesidad de reformar la actual Ley de Regalías, a



fin de que los entes territoriales sean sometidos a un riguroso control en el manejo de estos dineros.

2. **Reforma de la Ley de Regalías:** el gobierno nacional buscará una reforma integral a respecto a los recursos que reciben los departamentos y los municipios por la producción de hidrocarburos y recursos mineros. El objetivo será frenar el despilfarro en los municipios y departamentos productores, que actualmente tienen plena libertad para ejecutar la totalidad de las regalías. Esta reforma adquiere gran importancia si se tiene en cuenta que para el año 2010 se prevén giros por \$6 billones en regalías, cifra notoriamente superior en comparación con los giros tradicionales por este concepto que se ubican entre \$1,8 y \$1,9 billones anuales. En este sentido, la propuesta será fijar límites a la ejecución de las regalías y establecer un mecanismo de ahorro que permita acumular recursos extras, que puedan servir en tiempos de crisis bajo la aplicación de políticas contracíclicas. Esta propuesta cuenta con el apoyo de la Asociación de Municipios Petroleros de Colombia (Ampet), que está a favor de una redistribución de estos recursos entre los departamentos, los municipios y la nación, siempre y cuando se vean beneficios reales en términos de inversión al interior de las mismas entidades territoriales.
3. **Separación de ministerios:** la unión de estos ministerios realizada en el primer gobierno de Álvaro Uribe no resultó del todo acertada para una efectiva administración de cada una de estas carteras, en la medida en que involucraba macro sectores que dificultaban la estructuración de las políticas a nivel de gobierno. Juan Manuel Santos ha expresado su intención de escindir los ministerios de Protección Social, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y del Interior, en seis nuevos ministerios: Trabajo, Salud, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Interior y Justicia. Con excepción del proyecto de creación del Ministerio de Justicia, que fue radicado al final de la legislatura por el gobierno Uribe en cabeza del ministro Fabio Valencia Cossio y está pendiente de iniciar segundo debate en Cámara, los demás proyectos serán radicados después de la posesión presidencial para ser estudiados por el Congreso, que además de analizar su viabilidad, podrá otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo para la estructuración de cada uno de los ministerios.
4. **Reforma al sistema de salud:** la expedición de la Ley 1393 de 2010, que definió rentas con destinación específica para el sector salud, medidas de redireccionamiento y generación de recursos para el sistema y estrategias para evitar la evasión y elusión de los aportes a la



salud, concretó una solución financiera para la crisis que atraviesa el sector salud, otorgando cerca de \$3.5 billones provenientes primordialmente de los impuestos a la cerveza, licores, cigarrillos, juegos de suerte y azar, y a un redireccionamiento del Sistema General de Participaciones. El paso siguiente es concretar las reformas necesarias que permitan mejorar el sistema de salud en el ámbito nacional, bien a través de algunas de las iniciativas que sobre la materia se encuentran en trámite en el Congreso de la República (de acuerdo con cifras del Ministerio de Protección Social se encuentran radicados 65 proyectos de ley sobre temas relacionados al sector salud), o con la presentación de una nueva propuesta que reforme de manera integral el sistema de salud en el país.

**5. *Reforma a la justicia:*** la reforma al esquema de justicia será una de las prioridades del gobierno de Juan Manuel Santos, mejorar la relación entre la rama judicial y la rama ejecutiva y crear el Ministerio de Justicia son dos de los objetivos principales. Sin embargo, también será necesario proponer medidas que mejoren la eficiencia en la prestación de justicia, reduzcan la congestión judicial y eliminen la impunidad. En este sentido, cabe retomar las recomendaciones hechas por la comisión de expertos de reforma a la justicia, creada por el gobierno nacional para mejorar el sistema judicial en Colombia. Las medidas propuestas por la comisión incluyen la transformación del Consejo Superior de la Judicatura en el Consejo Nacional de la Administración Judicial, como órgano de gobierno de la Rama Judicial, integrado por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y por otros tres miembros elegidos por cada una de las cortes respectivamente; la destinación de mínimo el 2,5% del presupuesto anual al sistema judicial, independiente del presupuesto de la Fiscalía; la unificación del esquema procesal penal a partir de la aplicación exclusiva de la Ley 906 o Sistema Penal Acusatorio; reforma a la acción de tutela respecto a la improcedencia de esta acción contra las providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, entre otros aspectos, y la ampliación del período de ejercicio de los magistrados de las altas cortes a 12 años y su retiro forzoso a los 70 años de edad.

**6. *Suspensión del DAS y creación de la ACI:*** el nuevo Congreso continuará con la discusión respecto a la necesidad de promulgar una ley que armonice el funcionamiento actual del sistema de inteligencia y contrainteligencia con las disposiciones de la Ley 1288 de 2009, conocida como la Ley de Inteligencia, que además responde a los recientes escándalos



relacionados con la interceptación de líneas telefónicas y la obtención de información de manera irregular por parte de miembros de éste organismo. Se espera que el nuevo Congreso plantee reformas estructurales que garanticen la transparencia y eficacia en el cumplimiento de las labores de inteligencia estratégica, a través de la suspensión del DAS y la creación de un nuevo departamento administrativo denominado Agencia Central de Inteligencia de Colombia (ACI), el cual realizará de manera exclusiva labores de inteligencia, contrainteligencia y control migratorio. Para esto, se concederán facultades extraordinarias al ejecutivo para organizar la estructura administrativa y reasignar las funciones de ésta nueva entidad a otros organismos especializados como la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

**7. *Reglamentación de la reforma política:*** en nuestra opinión, la Reforma Política de 2009, no logró responder a las debilidades estructurales del sistema político colombiano respecto a temas como la infiltración de intereses ilegales y la adopción de medidas de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos. Sin embargo, no se puede desconocer que es un avance y una oportunidad para comenzar la depuración y mejoramiento del sistema de partidos en el país, en especial con relación a la responsabilidad de estos con sus candidatos. En este sentido, el proceso de reglamentación del Acto Legislativo, resulta esencial para una efectiva aplicación de las medidas adoptadas. El contexto electoral de la legislatura 2009-2010 hizo imposible que la discusión sobre temas relacionados con la financiación de campañas, el régimen sancionatorio de los partidos y movimientos políticos, y los mecanismos de democratización interna de los partidos, terminara de manera exitosa. Así las cosas, estará en cabeza del nuevo Congreso dar las herramientas suficientes a la Reforma Política y permitir que las medidas allí introducidas, aunque no integrales, aporten al mejoramiento del sistema político colombiano y abran espacio para nuevas reformas en temas fundamentales como lo es el sistema electoral actual.

### ***La gran alianza por la Unidad Nacional***

Son pocos los presidentes en la historia de Colombia que han tenido la posibilidad de gobernar con una mayoría tan abrumadora como la alcanzada por Juan Manuel Santos en el Congreso de la República. Iniciado el nuevo período legislativo, el gobierno electo cuenta con el apoyo de 84 senadores y 146 representantes, cifra que equivale al 85% del total del Congreso de la



República, con sólo 12 congresistas declarados abiertamente en oposición, es decir tan sólo el 4.4% del Congreso.

En este panorama, el recién electo presidente de la república propone en el marco de su proyecto de *Acuerdo de Unidad Nacional*<sup>5</sup>, la conformación de una “*mesa del acuerdo*” la cual cuenta con el apoyo de los cuatro partidos con mayor votación en las pasadas elecciones legislativas, es decir el Partido “de la U”, el Partido Liberal, el Partido Conservador y el Partido Cambio Radical. Esta mesa del acuerdo tiene como principal objetivo discutir y negociar los principales temas de la agenda legislativa, así como coordinar la relación entre el ejecutivo y las bancadas en el congreso.

La creación y consolidación de este acuerdo, plantea para el nuevo gobierno una situación favorable, pues en principio contará con el apoyo necesario para lograr la aprobación de su agenda legislativa, que sin duda incluirá temas como el Plan Nacional de Desarrollo, la reforma al sistema de salud, al esquema tributario, entre otros. Sin embargo, pese a lo favorable de esta situación inicial, unida a la gran votación obtenida por el nuevo presidente que le permitirá al gobierno amplios niveles de gobernabilidad y maniobrabilidad política, el verdadero reto será lograr mantener unida la coalición al interior del Congreso durante su mandato, para lo cual será fundamental el papel que desempeñe el próximo ministro del Interior como interlocutor entre las dos ramas de poder.

Asimismo, la consolidación del acuerdo de unidad representa grandes retos para el Congreso que llega. Precisamente, en aras de recuperar la legitimidad que perdió la corporación luego del destape de algunos escándalos en los últimos años y teniendo en cuenta la función de control que debe ejercer dentro de la estructura del Estado, los retos del legislativo se presentan en dos aspectos esenciales. Por un lado, la tarea de los congresistas será asumir una postura deliberativa que se traduzca en un control efectivo al poder ejecutivo y que además responda a los intereses de las colectividades que representan y al interés de sus electores. Y por otro lado, es necesario que los partidos políticos desarrollen a cabalidad su papel de órganos representativos, tanto dentro como fuera del legislativo, respondiendo al ejercicio transparente e inclusivo de la democracia y no actuando de manera exclusiva y alineada con

---

<sup>5</sup> El acuerdo de unidad nacional, fue una de las principales propuestas de Gobierno de Juan Manuel Santos, con la cual se pretende integrar a los diversos sectores de la sociedad en el diseño y construcción de los principales temas de política pública en el país.



los intereses y proyectos contenidos en la agenda que presente el gobierno para el período legislativo que inició el pasado 20 de julio.

En esa medida, mientras el acuerdo de unidad nacional logre llevar a la mesa de discusión los intereses de todos los actores que participan en este proceso deliberativo, la relación entre el ejecutivo y el legislativo podrá funcionar de manera más armónica y podrá consolidarse un accionar más coordinado y eficaz de las bancadas en el Congreso.

No obstante, más allá de las estrategias que diseñe el gobierno para mantener las mayorías necesarias en el Congreso y la dinámica que decida adoptar la Corporación, es necesario rescatar el papel fundamental que desempeña la oposición en todo sistema democrático. Por tanto, el principal llamado es a brindar las garantías suficientes para que el 4.4% de los congresistas declarados oficialmente en oposición logren tener voz al interior del Congreso, y además puedan realizar un ejercicio de control efectivo desde su función en el Legislativo.

En esta medida será fundamental la elaboración del estatuto de la oposición, a través del cual, tal como se concibe en la Constitución, los partidos auto declarados en oposición al gobierno logren *ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas*. Con la entrada del nuevo ministro de Interior y Justicia (Germán Vargas Lleras), se han abierto las puertas del dialogo con el único partido declarado en oposición (Polo Democrático Alternativo) para establecer una propuesta concertada alrededor de la ley estatutaria, la cual deberá reglamentar los derechos y las garantías de los integrantes de ese 4,4% opositor en el Congreso.

Adicionalmente, es de esperarse que la inclusión del voto nominal y público genere una nueva dinámica en el comportamiento de las bancadas en el Congreso, en la medida en que a través de este instrumento se podrá hacer efectiva la rendición de cuentas de los congresistas hacia sus electores, quienes a su vez podrán hacer un seguimiento eficaz sobre el cumplimiento de las promesas de campaña de sus candidatos. El voto nominal y público en el Congreso se configura así en una herramienta de coherencia y transparencia en lo público.

Por último, es importante hacer énfasis en que la responsabilidad de consolidar una mayor legitimidad para el Congreso de la República, no es exclusiva de los integrantes de esta corporación, sino que es fundamental reivindicar el papel que juega la ciudadanía en el



fortalecimiento institucional y en el desarrollo democrático del país. Hay tres elementos que resultan cruciales en este proceso y que actúan en él de manera transversal. El primero es el desarrollo de un ejercicio de educación en democracia para la ciudadanía, en calidad de constituyente primario, pues ésta es la que tiene principalmente la posibilidad y la responsabilidad de elegir a los que han de representar sus intereses de manera directa. El segundo está relacionado con la necesidad de que sean los ciudadanos los que realicen también un ejercicio de acompañamiento y control de la gestión de sus representantes en la esfera pública, con lo cual se consolida un ejercicio de doble vía: donde el Congreso no logrará mayor legitimidad sin el cumplimiento cabal de sus funciones y la receptividad suficiente de la ciudadanía, y a su vez, la población no tendrá mejores instituciones sin un ejercicio efectivo y comprometido de control. Y el tercer elemento, pero no menos importante, es la participación de las organizaciones de la sociedad civil, como agentes dinámicos en la construcción y el desarrollo de la agenda pública nacional, así como su papel de constantes veedores del accionar del gobierno y de las corporaciones públicas.