



**CEPECE -Centro de Estudios Políticos y
Económicos del Cesar**

El Cesar y sus Congresistas: ¿Cómo han Legislado (1991-2026)?

**Una lectura ciudadana sobre liderazgo, resultados y
representación territorial.**

1. Introducción:

El Centro de Estudios Políticos y Económicos del Cesar (CEPECE) presenta los resultados de la investigación *El Cesar y sus Congresistas: ¿Cómo han legislado?*, un estudio que analiza de manera rigurosa la actividad legislativa de los senadores y representantes a la Cámara elegidos por el departamento del Cesar en el período comprendido entre 1991 y 2026. El propósito es ofrecer a la ciudadanía insumos objetivos para evaluar su desempeño legislativo, especialmente en contextos de renovación electoral.

El universo de estudio está conformado por 36 legisladores: 7 senadores, 26 representantes a la Cámara y 3 congresistas que ocuparon ambos cargos en distintos momentos. El período analizado evidencia una marcada subrepresentación femenina, con solo dos senadoras y dos representantes.

De este conjunto de congresistas se recopiló la información correspondiente a los proyectos de ley y actos legislativos en los que tuvieron algún tipo de participación. Se construyó una base de datos con 2.080 iniciativas en total, a partir de información oficial obtenida mediante derechos de petición al Congreso de la República y del repositorio *Congreso Visible*¹ de la Universidad de los Andes. Ambos conjuntos de datos fueron contrastados y depurados. Para los congresistas del período 2022–2026, la información se recopiló hasta enero de 2026.

Sobre esta base se aplicó una metodología de calificación basada en puntajes, que pondera cuatro dimensiones: el rol desempeñado por el congresista, la materia del proyecto, el alcance territorial de la iniciativa y el resultado del trámite legislativo. A partir de estas variables se construyó un Índice de Gestión Legislativa (IGL), que permite comparar de manera sistemática el involucramiento legislativo de cada congresista, otorgando una ponderación mayor a la actividad orientada a la región Caribe. La metodología para la construcción del IGL se inspira en la utilizada por el Centro de la Puntuación de eficacia legislativa (Legislative Effectiveness Score -LES-), desarrollado por el Centro para la Elaboración Eficaz de Leyes (Center for Effective Lawmaking)-

Este trabajo parte de una premisa fundamental: el Congreso de la República es, ante todo, un órgano legislativo, y por tanto la evaluación del desempeño de los congresistas debe hacerse con base en las funciones que les asignan la Constitución y la ley. En consecuencia, el análisis no pretende evaluar de manera integral el desempeño político de los legisladores, sino una dimensión específica de su función congresional: la producción y tramitación de iniciativas normativas, correspondiente a los dos primeros numerales del artículo 6 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), que definen las funciones constituyente y legislativa.

¹ Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/>

En coherencia con este enfoque, el estudio no evalúa prácticas informales que suelen asociarse al quehacer político, como la intermediación para la gestión de recursos ante el Gobierno nacional (tema ampliamente debatido en la literatura académica en relación con su legalidad y legitimidad). Esto es debido a que estas actividades no hacen parte de la función legislativa en sentido estricto y, en algunos casos, pueden incluso configurar prácticas contrarias al ordenamiento jurídico.

De hecho, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1168 de 2001², recordó la prohibición de los auxilios parlamentarios establecida en el artículo 355 de la Constitución, cuyo texto es categórico: “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.

Según la Corte, esta prohibición busca evitar la desviación de poder en la asignación de partidas presupuestales y cerrar el paso a prácticas asociadas históricamente con clientelismo y uso indebido de recursos públicos. En esa misma línea, la corporación ha señalado que el artículo 133 constitucional (que establece que los miembros de cuerpos colegiados representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común) no puede interpretarse como autorización para que los congresistas gestionen partidas presupuestales a cambio de apoyos políticos. Por el contrario, la Corte ha sido explícita al afirmar que

Así, si el Ejecutivo ofrece determinadas partidas presupuestales a ciertos congresistas para obtener su apoyo para determinadas decisiones legislativas, es claro que estamos frente a una práctica inconstitucional, no sólo porque en ese evento el parlamentario ya no estaría votando “consultando la justicia y el bien común” (CP art. 133), sino porque se estarían reproduciendo las prácticas de auxilios parlamentarios que la Constitución intenta eliminar. Por ello, esta Corte ha precisado que la prohibición del artículo 355 superior incluye la interdicción de todas aquellas “prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios” (Sentencia C-1168 de 2001).

Estas restricciones encuentran desarrollo en la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso). El artículo 280, numeral 3, establece que no podrán ser elegidos congresistas quienes

hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección (cursivas fuera del texto).

Asimismo, el artículo 282, numeral 2, señala que los congresistas no pueden

Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con

² Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=174473>

ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que establezca la ley.

En consecuencia, aunque en el lenguaje político cotidiano se hable de “gestión” como parte del trabajo de los congresistas, desde el punto de vista constitucional y legal existe una línea clara que separa la función legislativa de la intermediación directa en la asignación de recursos o en trámites ante la administración. Cuando esa frontera se desdibuja, pueden configurarse prácticas contrarias al ordenamiento jurídico.

a. ¿Qué encontramos?:

En términos generales, los datos muestran que, si bien existe una alta participación cuantitativa de los congresistas del Cesar en iniciativas legislativas, esta se concentra principalmente en la coautoría (1.239 proyectos acompañados) y en la elaboración de ponencias (684 participaciones). En contraste, la autoría directa de proyectos es comparativamente menor, tanto en el Senado (48 iniciativas) como en la Cámara de Representantes (109).

Asimismo, el número de proyectos que culminaron su trámite con aprobación es reducido (453) en relación con el volumen total de participaciones registradas (2.080), lo que corresponde a una tasa de aprobación del 21,78%. En otras palabras, menos de una de cada cuatro iniciativas en las que participaron los legisladores del Cesar llegó a convertirse en norma, lo que evidencia la distancia entre la actividad legislativa desplegada y los resultados normativos alcanzados.

En términos temáticos, la actividad legislativa se concentró principalmente en las siguientes áreas: garantía de derechos, justicia y régimen penal, asuntos administrativos del Estado, educación y medio ambiente. Estas materias indican una presencia en sectores relevantes de la agenda pública; sin embargo, en muchos casos las participaciones se dan de manera colectiva, especialmente a través de la coautoría, y no necesariamente como iniciativas lideradas de forma individual. Esto dificulta identificar, a partir de la sola producción normativa, una agenda propia, consistente y sostenida orientada específicamente a la defensa de intereses estructurales del departamento del Cesar.

En conjunto, estos resultados abren un espacio de reflexión sobre el tipo de inserción legislativa de la representación política del departamento, particularmente en términos de liderazgo, capacidad de incidencia normativa y orientación estratégica de su actividad en el escenario nacional.

b. ¿Por qué es importante este estudio?:

En Colombia persiste una confusión frecuente entre legislar y “gestionar”, y esa confusión ha debilitado la rendición de cuentas democrática, especialmente en lo relacionado con la función legislativa de quienes tienen el mandato constitucional y

legal de producir normas. Este informe busca contribuir a aclarar esa distinción y a reivindicar el sentido del voto legislativo, ofreciendo a la ciudadanía información verificable, sistematizada y comparable sobre lo que efectivamente han hecho sus congresistas dentro del Congreso de la República.

De cara a las elecciones legislativas del próximo 8 de marzo, el CEPECE parte de una premisa básica: votar con criterio implica contar con información. En particular, información que permita conocer:

1. Quiénes han sido los representantes políticos de la ciudadanía del Cesar.
2. Qué proyectos han propuesto o en cuáles han participado.
3. Qué temas han abordado en esas iniciativas.
4. Cuáles de esos proyectos han tenido orientación hacia la región Caribe.
5. Cuáles de esas iniciativas lograron convertirse en ley.

Este estudio no es un instrumento para atacar personas, partidos o trayectorias individuales. Se trata de un ejercicio de control ciudadano, transparencia y pedagogía democrática. Su propósito es fortalecer la discusión pública sobre el desempeño legislativo, a partir de datos y criterios explícitos.

El mensaje de fondo es claro: el Cesar necesita congresistas que legislen más y mejor, con visión territorial, responsabilidad institucional y compromiso efectivo con el mandato popular. Desde el CEPECE invitamos a medios de comunicación, líderes sociales, académicos y ciudadanía en general a leer, discutir y apropiarse de estos resultados, porque una democracia más sólida comienza con electores mejor informados.

2. Resultado y análisis del trabajo legislativo de los congresistas del Cesar:

A continuación se presentan las tablas que resumen la actividad legislativa de los congresistas del departamento del Cesar elegidos desde 1991. La información se organiza diferenciando entre senadores y representantes a la Cámara, y desagregando los proyectos según cuatro variables de análisis:

- a. El rol desempeñado por los congresistas en cada iniciativa (autoría si el proyecto es de iniciativa individual, coautoría si se trata de una iniciativa colectiva o ponente cuando el congresista es designado para su desarrollo).
- b. El estado del trámite de los proyectos.
- c. Las materias tratadas.
- d. El alcance territorial de las iniciativas.

Estas tablas permiten observar de manera comparativa cómo se distribuye la participación legislativa según el tipo de involucramiento, el contenido de las propuestas, su resultado institucional y su orientación territorial.

a. Rol desempeñado por los congresistas:

En las Tablas 1 y 2 se presenta la cantidad de proyectos en los que participaron, respectivamente, los senadores y los Representantes a la Cámara del Cesar, indicando su período de ejercicio, número de autorías, coautorías, ponencias y total de iniciativas, así como la distinción entre proyectos de ley (PL) y proyectos de acto legislativo (PAL), estos últimos correspondientes a reformas constitucionales.

Como se observa, del total de 573 iniciativas en las que participaron los senadores del Cesar entre 1991 y 2026, 48 (8,38%) corresponden a autorías, 350 (61,08%) a coautorías y 175 (30,54%) a ponencias. Esto implica que más del 90% de la actividad legislativa senatorial del departamento se desarrolló bajo modalidades distintas a la iniciativa normativa propia. Es decir, la participación se concentró principalmente en la adhesión a proyectos impulsados por otros actores o en el trámite institucional de iniciativas ya radicadas.

En la Cámara de Representantes el patrón es similar. De 1.507 proyectos en los que participaron los y las representantes del Cesar, 109 (7,23%) fueron autorías, 889 (58,99%) coautorías y 509 (33,78%) ponencias. En consecuencia, más del 92% de su actividad legislativa no correspondió a proyectos de iniciativa propia.

Estos datos no indican inactividad legislativa; por el contrario, muestran una participación constante. Sin embargo, sí evidencian un predominio estructural de roles de acompañamiento y trámite sobre roles de iniciativa, lo que sugiere una inserción de la representación del Cesar más orientada a integrarse a dinámicas legislativas ya existentes que a la definición de agendas normativas propias.

Así, el dato relevante no es el volumen total de proyectos, sino la marcada asimetría entre iniciativas creadas (48 en Senado y 109 en Cámara) y aquellas acompañadas o tramitadas (525 y 1.398, respectivamente). Este patrón persistente es particularmente significativo en un territorio con profundas brechas sociales, económicas e institucionales, donde cabría esperar una mayor producción de iniciativas orientadas a transformar condiciones estructurales.

En términos políticos, puede afirmarse que los congresistas del Cesar han operado principalmente como agentes de tramitación dentro del sistema legislativo, más que como promotores de agendas normativas propias de alcance estructural. Esto resulta especialmente relevante en el caso de la Cámara de Representantes, que podemos entender como el espacio de representación territorial. A pesar del mayor volumen de proyectos (explicable en parte por el mayor número de curules ocupadas) se reproduce el mismo patrón: se legisla mucho, pero se lidera poco, y se estructura aún menos una agenda territorial propia.

Es de resaltar la coautoría como práctica dominante, tanto en el Senado como, de forma aún más marcada, en la Cámara de Representantes, donde 889 coautorías

explican la mayor parte de la actividad. En los dos períodos constitucionales más recientes se observan cifras particularmente elevadas, asociadas a iniciativas dinamizadas por bancadas o a proyectos con recolección masiva de firmas, pero sin que ello suponga necesariamente liderazgo sustantivo por parte de quienes se adhieren.

Estas iniciativas pueden entenderse, en términos analíticos, como lo que aquí se denomina “leyes tren”: proyectos en los que múltiples legisladores se suman como coautores a textos ya estructurados y conducidos por otros actores políticos. En estos casos, la coautoría expresa adhesión política, pero no implica necesariamente liderazgo en el diseño normativo ni orientación estratégica del contenido. Por ello, la coautoría no puede equipararse automáticamente con incidencia sustantiva, y los datos disponibles no permiten inferir que este conjunto de iniciativas haya tenido un impacto directo sobre los problemas estructurales del Cesar.

Las ponencias, por su parte, representan una carga operativa considerable, lo que evidencia que los congresistas del departamento han tenido una presencia activa en el trámite legislativo de múltiples leyes, incluidas iniciativas de origen gubernamental, como las leyes anuales de presupuesto o las bianuales de regalías. Sin embargo, esta función se ha desarrollado de manera principalmente procedimental, sin estar vinculada a una agenda articuladora que responde de manera estratégica a los problemas del departamento, y asociándose más a la lógica interna del Congreso, a las dinámicas de funcionamiento de las comisiones y, como no, a los intereses del congresista que cumple estas funciones.

En relación con los proyectos de acto legislativo (PAL), debe tenerse en cuenta que la iniciativa no puede ser individual, pues el artículo 375 de la Constitución exige el respaldo de al menos diez congresistas. Aun así, la participación de la representación del Cesar en este tipo de iniciativas resulta relativamente limitada: 62 coautorías y 5 ponencias en Senado, y 157 coautorías y 54 ponencias en Cámara. Esto sugiere una baja intervención en el nivel constitucional del debate público, donde se definen aspectos estructurales del modelo de Estado, como la distribución de competencias, el régimen de regalías, el ordenamiento territorial o los alcances de los derechos sociales.

En consecuencia, la representación legislativa del Cesar no ha tenido un papel protagónico en la disputa constitucional, pese a que se trata de un territorio especialmente afectado por dinámicas de centralización fiscal y administrativa. Predomina, en cambio, la participación en leyes ordinarias y en funciones de trámite, antes que en la promoción de reformas de alto calado institucional.

Si bien es evidente un incremento cuantitativo de la actividad en los períodos recientes, particularmente en 2018-2022 y 2022-2026, este aumento se explica casi exclusivamente por coautorías masivas y por ponencias insertas en agendas ya

definidas. No se observa, por tanto, evidencia de una agenda legislativa territorial propia, ni de un conjunto de proyectos estructurales diseñados de manera sistemática desde y para el Cesar.

Tabla 1. Número de Proyectos y rol de los Senadores del Cesar (1991-2026)

Senador	Periodo	Autorías PL	Coautorías		Ponencias		Total Proyectos/ periodo	Total Proyectos/ Senador
			PL	PAL	PL	PAL		
Alvaro Araujo Noguera	1991-1994	2	0	1	2	0	5	5
Pepe Gnecco Cerquiaro	1994-1998	0	0	0	0	0	0	5
	1998-2002	0	2	2	1	0	5	
Luis Mariano Murgas Arzuaga	1998-2002	2	0	0	3	0	5	9
	2002-2006	2	0	1	1	0	4	
Maria Cleofe Martinez Martinez	1994-1998	2	0	0	15	0	17	45
	1998-2002	7	1	1	19	0	28	
Mauricio Pimiento Barrera	2002-2006	1	10	7	34	3	55	68
	2006-2007	1	3	0	7	2	13	
Alvaro Araujo Castro	2002-2006	5	4	2	3	0	14	17
	2006-2007	3	0	0	0	0	3	
Felix Jose Valera Ibañez	2010-2014	7	15	7	10	0	39	39
Didier Lobo Chinchilla	2018-2022	3	47	7	25	0	82	149
	2022-2026	1	48	7	11	0	67	
Jose Alfredo Gnecco Zuleta	2014-2018	4	6	6	14	0	30	120
	2018-2022	3	15	4	6	0	28	
	2022-2026	5	42	8	7	0	62	
Imelda Daza Cotes	2022-2026	0	95	9	12	0	116	116
Total		48	288	62	170	5	573	573
			350		175			

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Número de Proyectos y rol de los Representantes a la Cámara del Cesar (1991-2026)

Representantes	Periodo	Autorías PL	Coautorías		Ponencias		Total Proyectos/ periodo	Total Proyectos/ Repre.
			PL	PAL	PL	PAL		
Alfredo Cuello Davila	1991-1994	2	0	0	4	0	6	29
	1994-1998	5	0	1	4	0	10	
	1998-2002	3	2	4	4	0	13	

Alfonso Enrique Mattos	1991-1994	2	0	0	0	0	2	2
Jesus Namen Rapalino	1991-1994	0	0	0	1	0	1	1
Luis F. Rincon Lopez	1991-1994	1	0	0	0	0	1	1
Alvaro Araujo Castro	1994-1998	0	0	0	4	0	4	13
	1998-2002	0	3	0	6	0	9	
Lazaro Calderon Garrido	1994-1998	1	0	0	18	0	19	36
	1998-2002	2	0	2	13	0	17	
Miguel Angel Duran Gelvis	1998-2002	1	0	0	1	0	2	24
	2002-2006	1	4	4	13	0	22	
Jorge Luis Duran Picon	1994-1998	0	0	0	1	0	1	1
Eliecer Meneses Lopera	1994-1998	3	0	0	0	0	3	3
Luis Mariano Murgas	1994-1998	4	0	0	2	0	6	6
Mauro Antonio Tapias	1994-1998	3	2	1	10	0	16	33
	1998-2002	2	1	3	11	0	17	
Ligia I. Gutierrez Araujo	1998-2002	2	0	0	4	0	6	6
Alfredo Cuello Baute	2002-2006	4	2	5	9	0	20	292
	2006-2010	4	9	7	17	0	37	
	2014-2018	9	15	2	13	0	39	
	2018-2022	8	85	9	19	1	122	
	2022-2026	0	53	3	18	0	74	
Luis Alberto Monsalvo	2002-2006	0	5	0	12	0	17	17
Jorge Enrique Ramirez	2002-2006	0	4	7	11	0	22	22
Ricardo Chajin Florian	2006-2010	1	3	3	2	0	9	9
Fernando de la Peña	2006-2010	0	4	4	14	1	23	200
	2010-2014	1	7	5	51	9	73	
	2014-2018	0	3	7	57	37	104	
Carmen Cecilia Gutierrez	2006-2010	4	3	1	7	0	15	15
Alvaro Moron Cuello	2006-2010	1	2	1	13	2	19	19
Pedro Mary Muvdi	2006-2010	4	7	8	8	0	27	48
	2010-2014	1	12	1	7	0	21	
Yensy Alfonso Acosta	2010-2014	0	4	0	6	0	10	10
Juan Manuel Campo	2010-2014	2	9	1	5	0	17	17
Jose Alfredo Gnecco	2010-2014	4	6	2	3	0	15	15
Christian Jose Moreno	2014-2018	1	21	5	13	0	40	129
	2018-2022	1	56	8	24	0	89	

Eloy Chichi Quintero	2014-2018	9	5	10	3	0	27	161
	2018-2022	6	113	12	3	0	134	
Jose Eliecer Salazar	2018-2022	4	56	4	9	0	73	179
	2022-2026	1	90	7	8	0	106	
Libardo Cruz Cazado	2022-2026	0	48	5	5	0	58	58
Carlos Felipe Quintero	2022-2026	12	74	18	13	4	121	121
Jorge Rodrigo Tovar	2022-2026	0	24	7	9	0	40	40
Total		109	732	157	455	54	1507	1507
			889		509			

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1. Autorías de los senadores del Cesar (1991-2026)

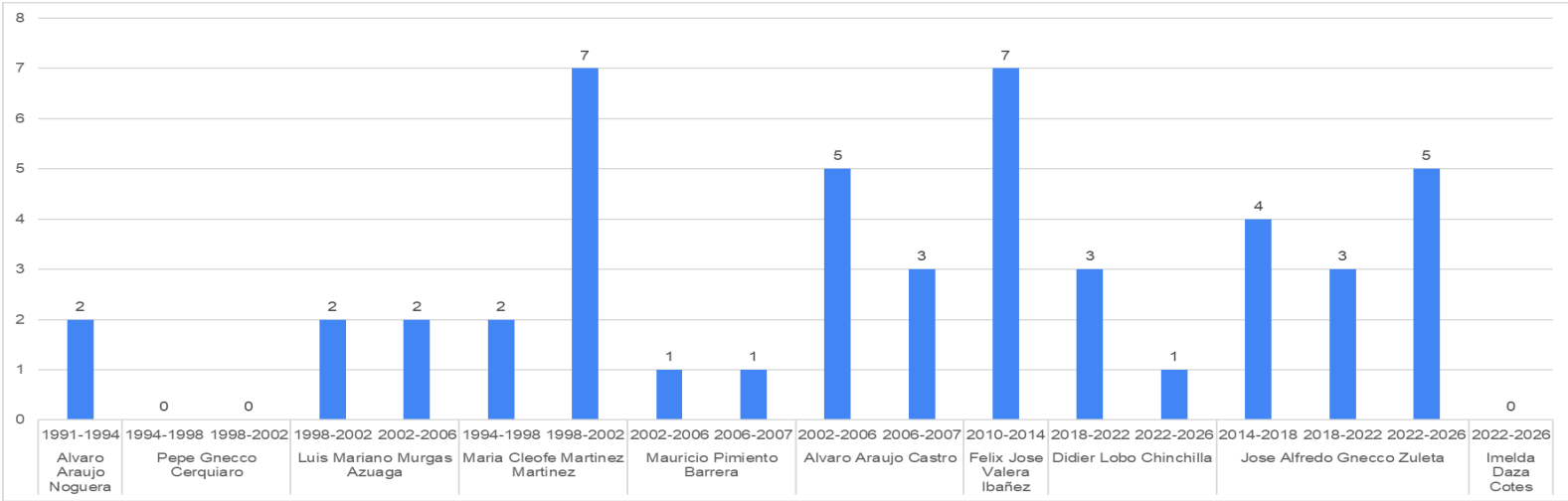


Gráfico 2. Coautorías y Ponencias de los senadores del Cesar (1991-2026)

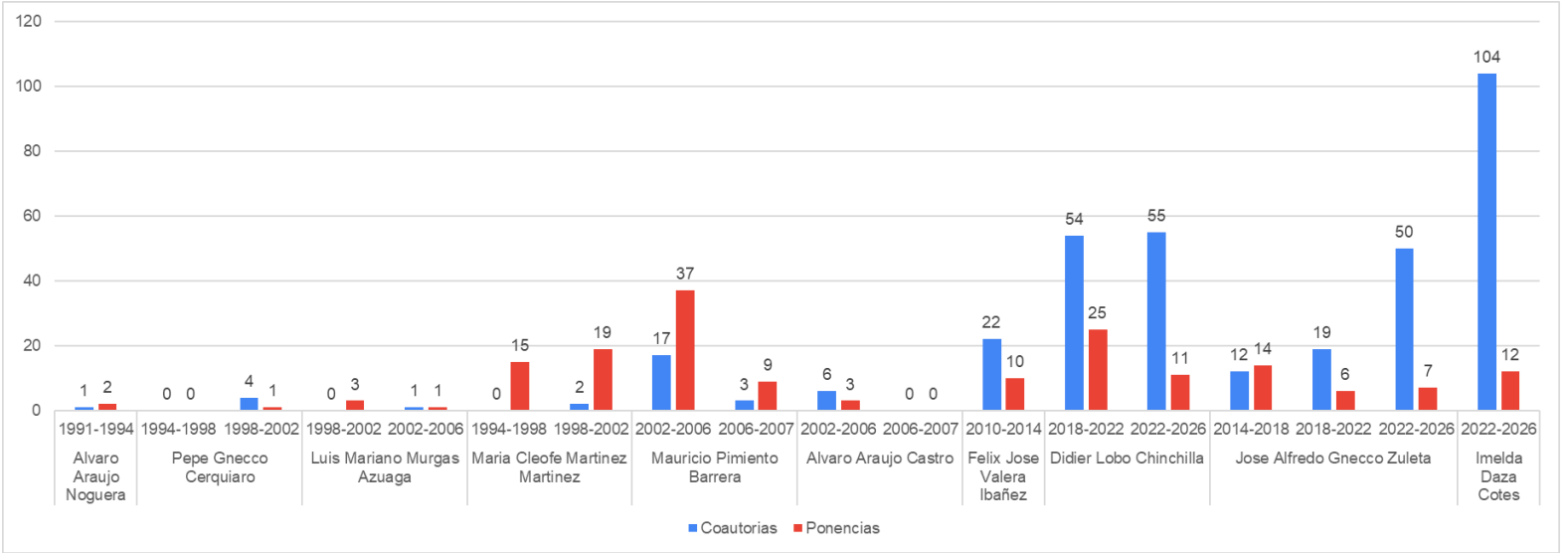


Gráfico 3. Autorías de los Representantes a la Camara del Cesar (1991-2026)

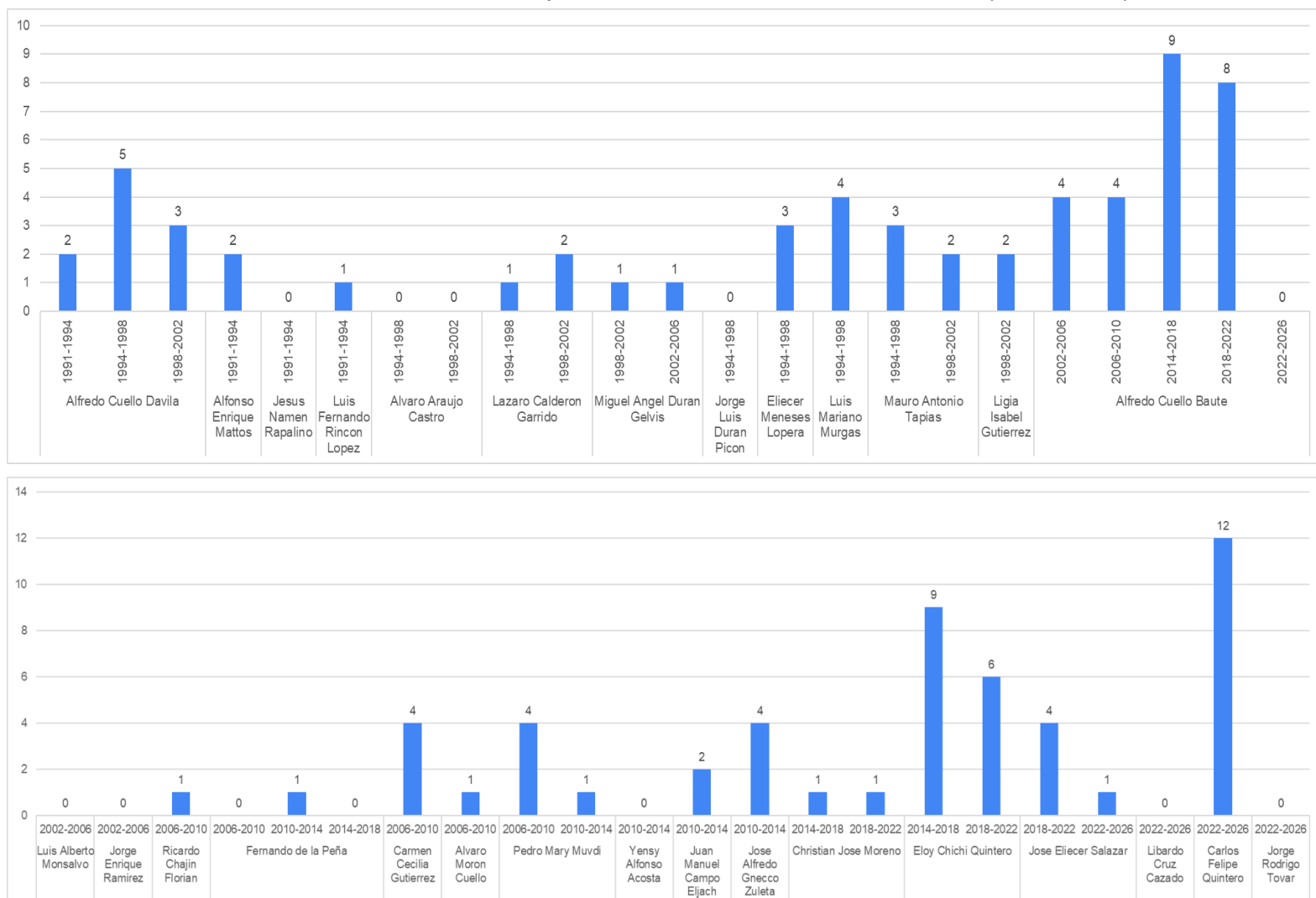
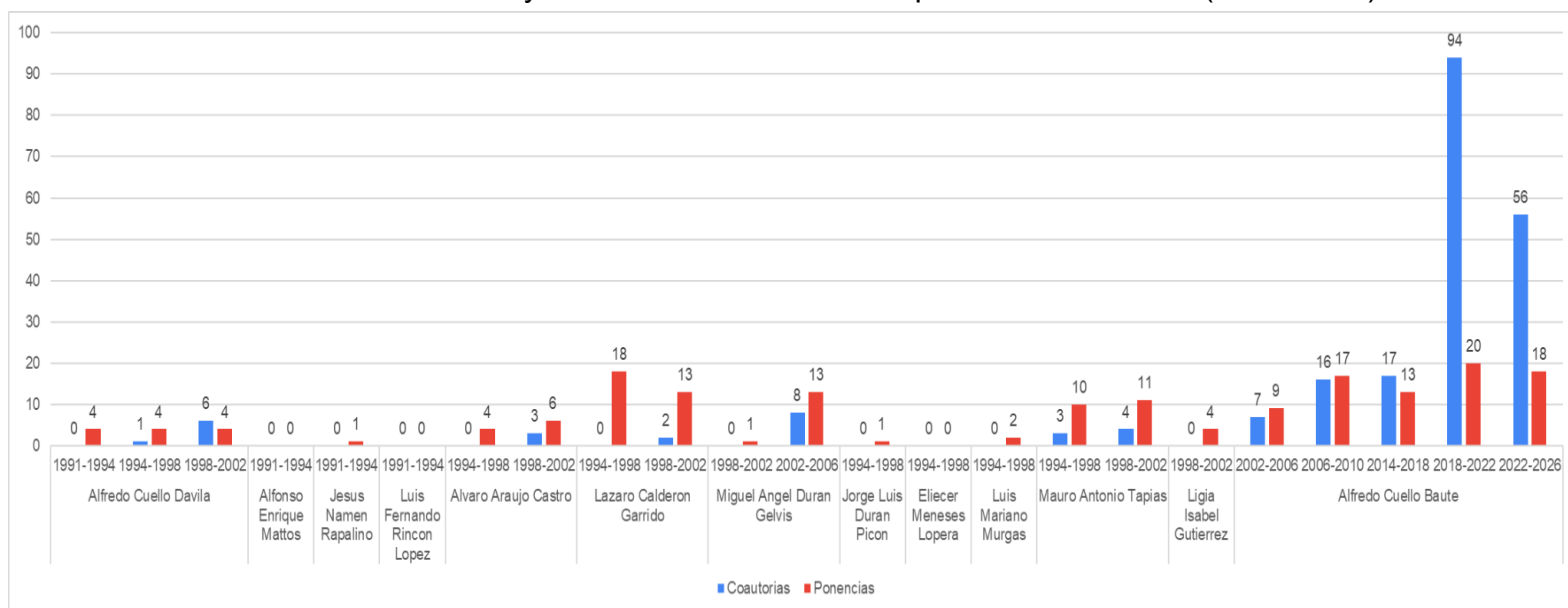
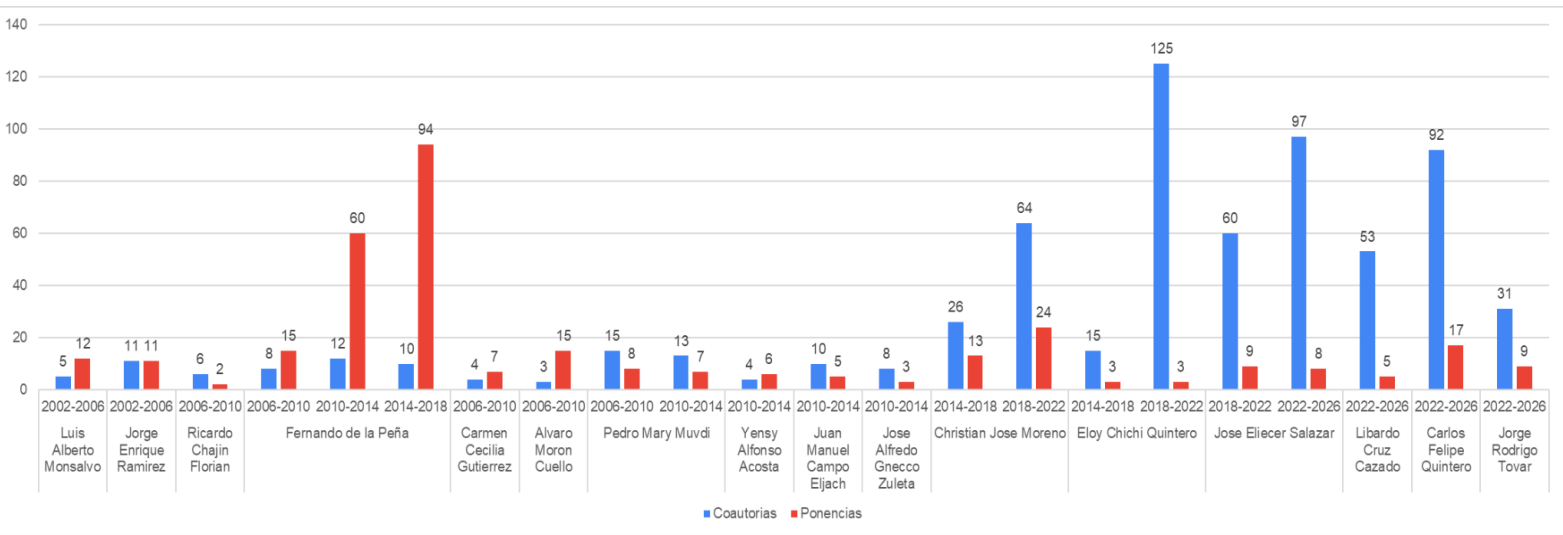


Gráfico 4. Coautorías y Ponencias Camara de Representantes Cesar (1991-2026)





b. Trámite y estado de los proyectos:

Por su parte, las Tablas 3 y 4 y los gráficos 1 a 4 presentan el estado de los proyectos de senadores y representantes, respectivamente, junto con su tasa de aprobación. En el caso del Senado, de un total de 573 proyectos, 110 fueron aprobados, lo que equivale a una tasa global de aprobación del 19,2%. En otras palabras, cerca de 8 de cada 10 iniciativas en las que participaron los senadores del Cesar no culminaron en norma. El 62,13% (356 proyectos) terminó archivado, siendo este el desenlace predominante.

En la Cámara de Representantes el patrón es similar. De 1.507 proyectos, 343 fueron aprobados, lo que representa una tasa de aprobación del 22,76%. También aquí el archivo es la regla: 61,38% (925 proyectos) tuvieron este resultado. En varios casos individuales, el número de proyectos archivados multiplica por tres o más a los aprobados; por ejemplo, Eloy “Chichi” Quintero registra 24 aprobados frente a 122 archivados, situación comparable a la observada en otros congresistas con alta producción legislativa.

Este archivo masivo puede ser fruto de factores estructurales del proceso legislativo colombiano, como congestión de la agenda o tiempos legislativos. Sin embargo, también indica la radicación de proyectos sin viabilidad política, falta de respaldo, con debilidad técnica o sin una estrategia real de aprobación.

Existen congresistas con tasas de aprobación relativamente altas (superiores al 25%), pero estos casos no alteran el patrón general. Altas cifras absolutas de proyectos no se traducen necesariamente en mayor efectividad, y tasas elevadas basadas en pocos proyectos pueden resultar poco representativas. Se observa así una desconexión entre cantidad y efectividad: quienes radican o acompañan un gran número de iniciativas tienden a exhibir tasas de aprobación medias o bajas, mientras que tasas altas asociadas a bajo volumen no implican necesariamente mayor impacto estructural.

Aunque la Cámara presenta una tasa ligeramente superior a la del Senado, la diferencia no es sustantiva; en ambas corporaciones predomina un escenario de baja conversión de iniciativas en norma. Esto refuerza la idea de que el volumen de participación no es un indicador suficiente de incidencia legislativa.

En todo caso, estos datos deben leerse con cautela. La aprobación de una ley (y con mayor razón de un acto legislativo) es un proceso complejo que exige amplios acuerdos políticos, viabilidad técnica y coordinación entre actores. Desde esta perspectiva, podría resultar más eficaz concentrar esfuerzos en un número reducido de iniciativas estratégicas con alta probabilidad de aprobación, que dispersar el capital político en múltiples proyectos con baja viabilidad. De hecho, como puede corroborar en *Congreso Visible*³, la tasa de aprobación de proyectos por parte del Congreso de la República es constantemente baja.

Tabla 3. Estado de los Proyectos de los senadores del Cesar (1991-2026)

Senador(a)	Aprobado	Archivado	En Trámite	Retirado	Total	Tasa de aprobación
Alvaro Araujo Castro	4	13	-	0	17	23,53%
Alvaro Araujo Noguera	1	4	-	0	5	20,00%
Didier Lobo Chinchilla	20	99	19	11	149	13,42%
Felix Jose Valera Ibañez	6	28	-	5	39	15,38%
Imelda Daza Cotes	14	60	33	9	116	12,07%
Jose Alfredo Gnecco Zuleta	32	66	16	6	120	26,67%
Luis Mariano Murgas Arzuaga	5	4	-	0	9	55,56%
Maria Cleofe Martinez Martinez	10	34	-	1	45	22,22%
Mauricio Pimiento Barrera	18	43	-	7	68	26,47%
Pepe Gnecco Cerchiar	0	5	-	0	5	0,00%
Total	110	356	68	39	573	19,20%

Fuente: elaboración propia.

³ Algunos datos del Congreso actual e históricos pueden consultarse en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/datos/congreso-hoy/proyectos-de-ley/>

Gráfico 5. Estado proyectos de los senadores del Cesar (1991-2026)

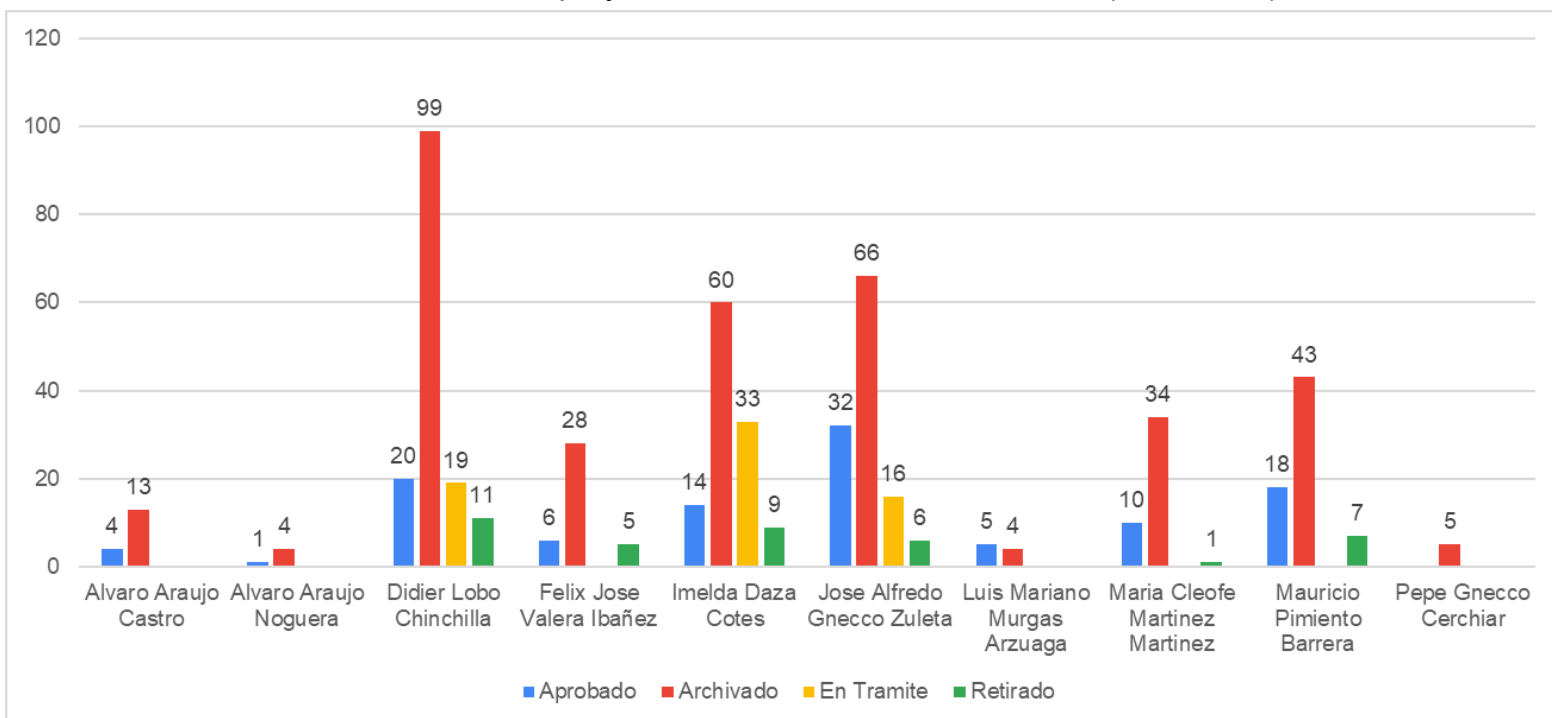


Gráfico 6. Tasa de aprobación proyectos de los senadores del Cesar (1991-2026)

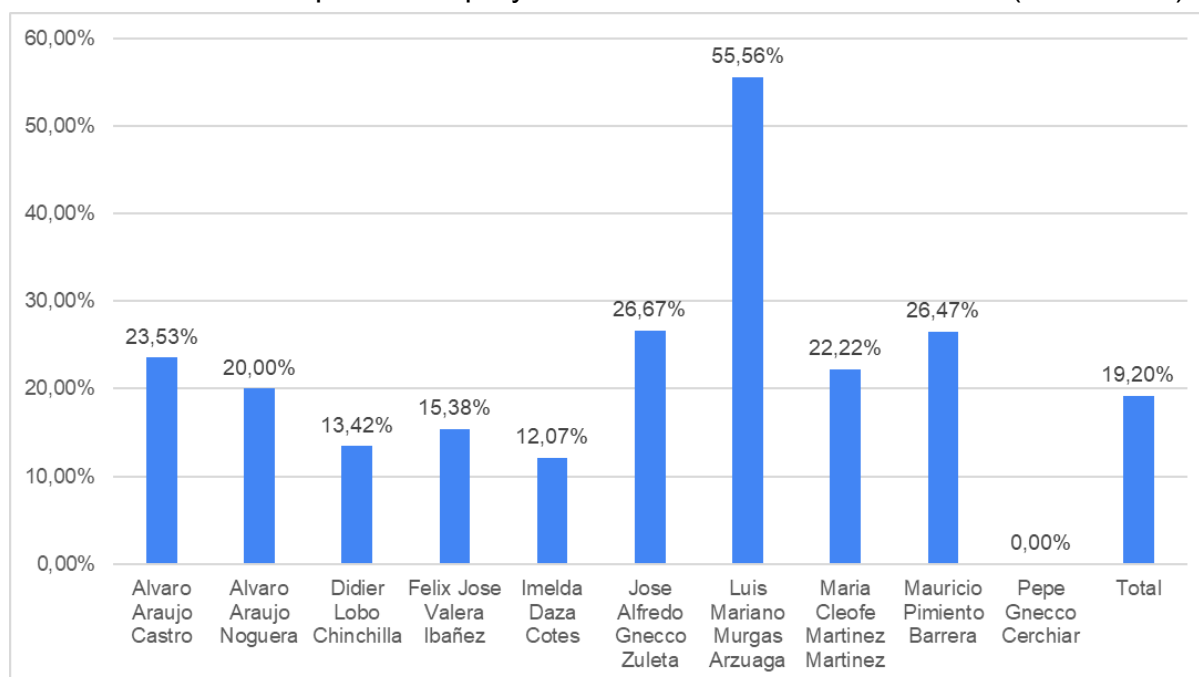


Gráfico 7. Proyectos aprobados de los senadores del Cesar (1991-2026)

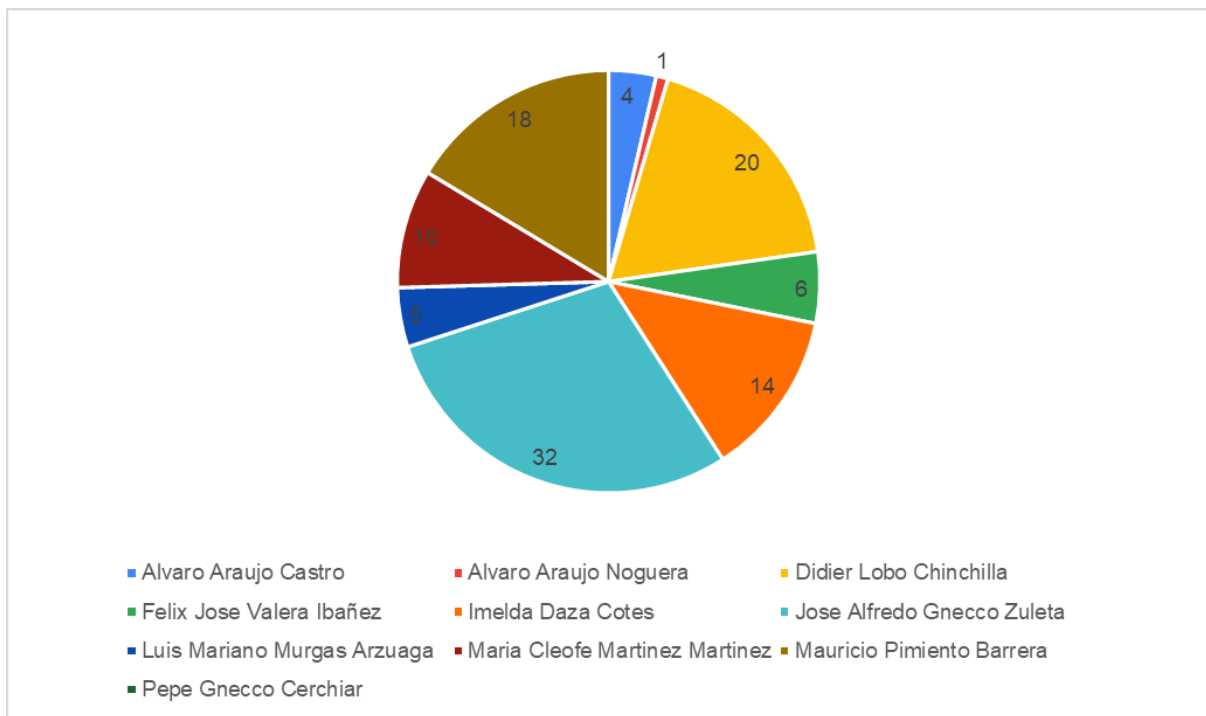


Tabla 4. Estado de los Proyectos de los Representantes a la Cámara del Cesar (1991-2026)

Representante a la Camara	Aprobado	Archivado	En Trámite	Retirado	Total	Tasa de aprobación
Alfonso Enrique Mattos	1	1	-	0	2	50,00%
Alfredo Ape Cuello Baute	51	194	23	24	292	17,47%
Alfredo Cuello Davila	11	18	-	0	29	37,93%
Alvaro Araujo Castro	4	9	-	0	13	30,77%
Alvaro Moron Cuello	6	13	-	0	19	31,58%
Carlos Felipe Quintero Ovalle	12	58	43	8	121	9,92%
Carmen Cecilia Gutierrez	6	9	-	0	15	40,00%
Christian Jose Moreno	36	81	-	12	129	27,91%
Eliecer Meneces Lopera	0	3	-	0	3	0,00%
Eloy Chichi Quintero Romero	24	122	-	15	161	14,91%
Fernando de la Peña Marquez	58	124	-	18	200	29,00%
Jesus Namen Rapalino	1		-	0	1	100,00%
Jorge Enrique Ramirez Urbina	6	13	-	3	22	27,27%
Jorge Luis Duran Picon	0	1	-	0	1	0,00%
Jorge Rodrigo Tovar Velez	11	17	11	1	40	27,50%
Jose Alfredo Gneco Zuleta	3	11	-	1	15	20,00%

Jose Eliecer Salazar Lopez	33	107	35	4	179	18,44%
Juan Manuel Campo Eljach	6	8	-	3	17	35,29%
Lazaro Calderon Garrido	16	19	-	1	36	44,44%
Libardo Cruz Casado	9	29	19	1	58	15,52%
Ligia Isabel Gutierrez Araujo	1	5	-	0	6	16,67%
Luis Alberto Monsalvo Gnecco	9	6	-	2	17	52,94%
Luis Fernando Rincon Lopez	0	1	-	0	1	0,00%
Luis Mariano Murgas Arzuaga	1	5	-	0	6	16,67%
Mauro Antonio Tapias Delgado	11	22	-	0	33	33,33%
Miguel Angel Duran Gelvis	4	20	-	0	24	16,67%
Pedro Mary Muvdi Aranguena	12	24	-	12	48	25,00%
Ricardo Chajin Florian	5	2	-	2	9	55,56%
Yensy Alfonso Acosta	6	3	-	1	10	60,00%
Total general	343	925	131	108	1507	22,76%

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 8. Estado proyectos de los Representantes a la Cámara del Cesar (1991-2026)

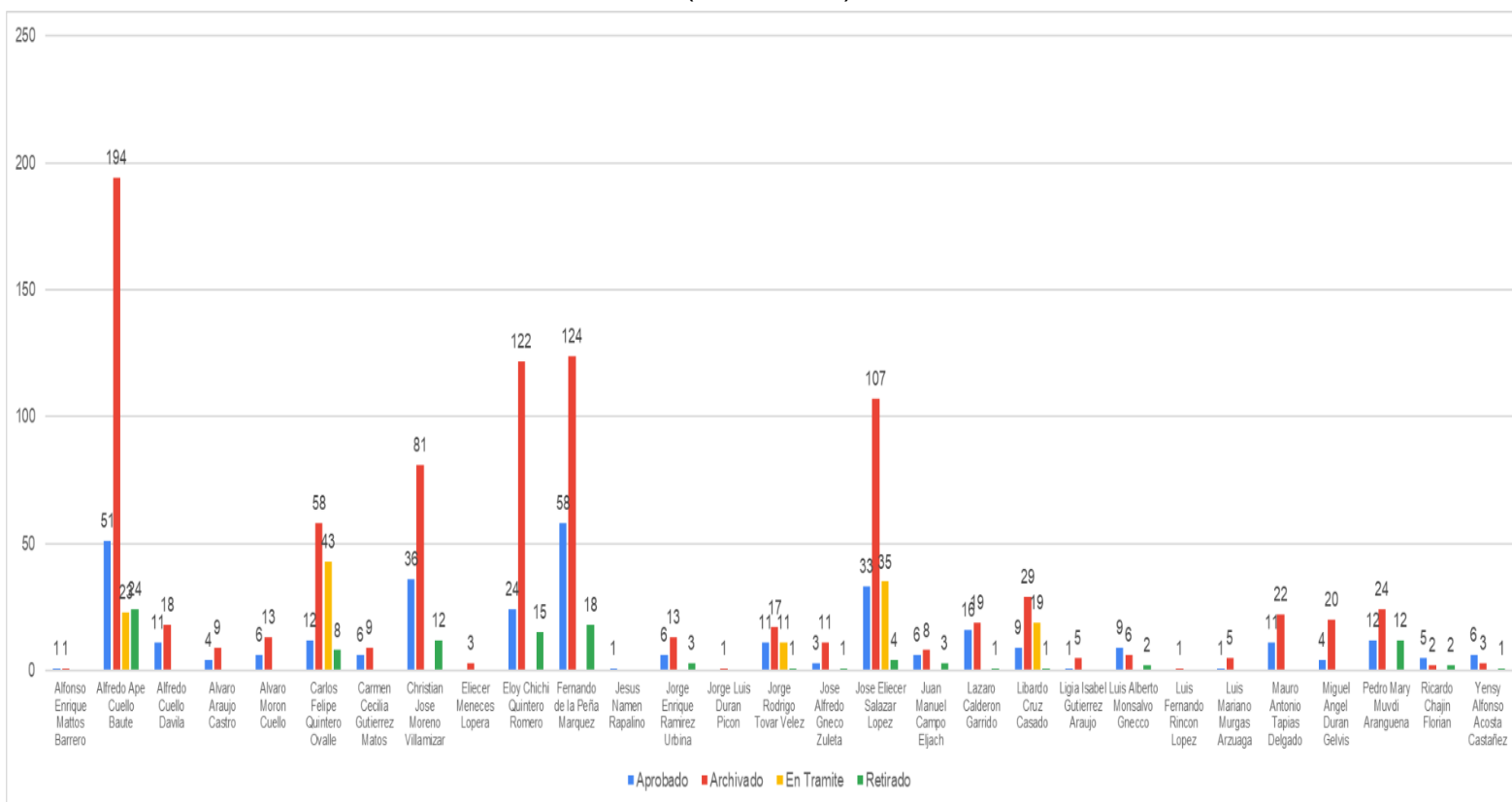


Gráfico 9. Tasa de aprobación proyectos de los Representantes a la Cámara del Cesar (1991-2026)

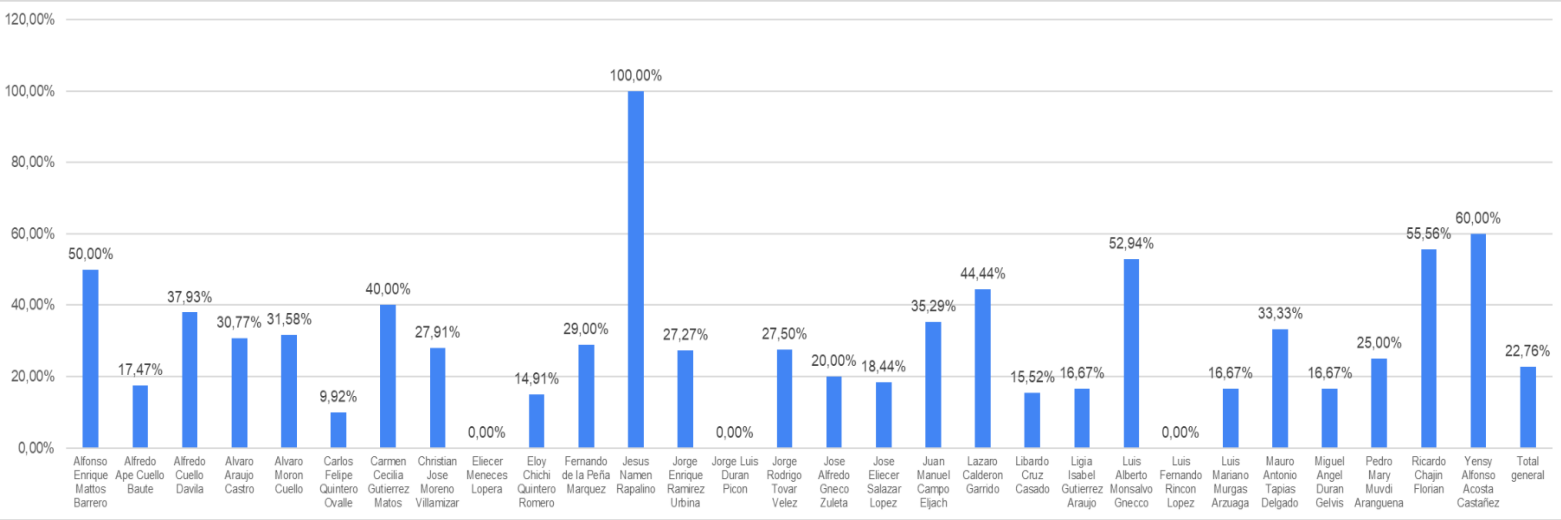
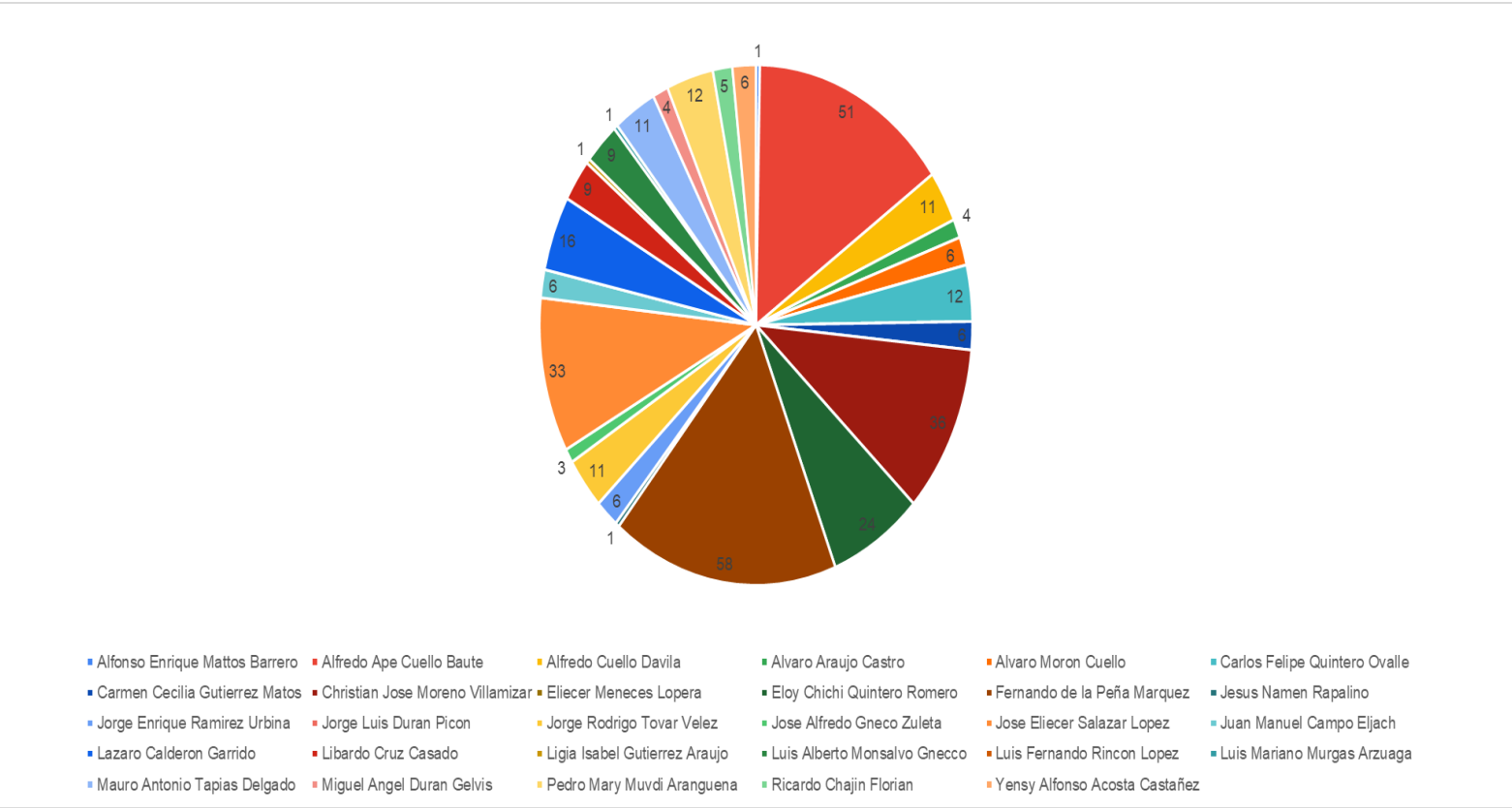


Gráfico 10. Proyectos aprobados de los Representantes a la Cámara del Cesar (1991-2026)



c. Materias objeto de los proyectos:

Las Tablas 5 y 6 y sus correspondientes gráficos presentan la distribución por materias de los proyectos en los que participaron los senadores y representantes analizados. En el caso del Senado, las 573 iniciativas se reparten en un espectro amplio; sin embargo, la concentración temática evidencia ciertas prioridades. Las

materias con mayor número de proyectos son: garantía de derechos (70), medio ambiente (57), justicia y régimen penal (37), sector agropecuario (34), desarrollo económico (33) y educación (32). Esto indica que la agenda senatorial del Cesar se ha orientado principalmente hacia ámbitos normativos generales, asociados a derechos, justicia, funcionamiento del Estado y políticas sectoriales de alcance nacional.

En la Cámara de Representantes el patrón es similar, aunque con mayor volumen. Las materias más tratadas son: garantía de derechos (161), justicia y régimen penal (137), administración (120), educación (94), honores (89) y hacienda (89). De este modo, la actividad de los Representantes a la Cámara por el Cesar, aun siendo intensa y diversificada, se concentra fuertemente en derechos, justicia, funcionamiento del Estado y gestión administrativa o simbólica.

Estas materias no son irrelevantes para el desarrollo del departamento; sin embargo, se trata en su mayoría de campos de política pública de carácter general, sin un anclaje sistemático en problemáticas territoriales específicas. La agenda legislativa aparece así alineada con debates nacionales y sectoriales amplios, más que con la estructuración de una política económica territorial orientada a transformar la base productiva del Cesar.

El área de desarrollo económico es ilustrativa. Aunque existen proyectos que, formalmente, apuntan al desarrollo regional, estos no configuran una agenda de transformación productiva. En esta materia, se pueden destacar 3 iniciativas: en su momento, Maria Cleofe Martinez (1994-1998) con proyecto de su autoría número 095/96 del Senado promovió excepciones tributarias para el departamento del Cesar; Christian Jose Moreno Villamizar (2018-2022) también como autor propuso la creación de un fondo para el Desarrollo Integral y reactivación de la Ciudad de Valledupar, con proyecto número 298/20 de Cámara; finalmente, Jose Alfredo Gnecco (2022-2026), como autor, propuso la creación de una Zona Económica y Social Especial (ZESE) para la ciudad de Valledupar, bajo el número 110/22 de Cámara.

Detrás de estas iniciativas subyace una lógica común: promover la inversión privada mediante incentivos o beneficios específicos. No obstante, este enfoque se basa en instrumentos aislados y de carácter principalmente fiscal, sin articularse a un esquema integral de desarrollo productivo que incorpore, por ejemplo, cadenas de valor, infraestructura rural, innovación, formación técnica vinculada al mercado laboral o transición sectorial frente al modelo extractivo.

En consecuencia, aun cuando la agenda legislativa incluye referencias al desarrollo económico, no se observa la construcción de un marco normativo coherente orientado a aprovechar las potencialidades agrícolas, agroindustriales y logísticas

del departamento, ni a reducir de manera estructural la dependencia de actividades extractivas.

En materia educativa, la participación legislativa de los congresistas analizados presenta un nivel de incidencia mayor y con resultados normativos concretos. Se destacan, en particular, las leyes relacionadas con la financiación de instituciones de educación superior pública mediante el mecanismo de estampillas departamentales. La Ley 559 de 1999 incrementó el gravamen de la estampilla destinada a la Universidad Popular del Cesar, como resultado de la acumulación de iniciativas presentadas por Miguel Ángel Durán y Mauro Antonio Tapias, ambos representantes en el periodo 1998–2002. Posteriormente, la Ley 1267 de 2008 volvió a aumentar dicha estampilla, a partir de un proyecto de coautoría de Ricardo Chajín, Álvaro Morón y otros congresistas. En la misma línea, la Ley 1983 de 2019 creó la estampilla Pro Universidad Nacional – Sede La Paz, iniciativa de autoría y ponencia en el Senado de José Alfredo Gnecco, y defendida como ponencia en la Cámara de Representantes por Christian José Moreno. Estas normas constituyen casos claros de gestión legislativa orientada a fortalecer las fuentes de financiación de la educación superior pública con impacto directo en el territorio.

No obstante, este tipo de intervenciones se concentra en la ampliación de rentas específicas para instituciones universitarias, más que en el diseño de una política educativa integral vinculada a problemas estructurales como cobertura regional, articulación entre educación y estructura productiva, formación técnica pertinente o cierre de brechas urbano-rurales. Por tanto, aunque representan una dimensión de incidencia territorial efectiva, su alcance es sectorial y financiero, no estructural en términos de transformación del modelo educativo departamental.

Finalmente, se encuentra el componente ambiental, de especial relevancia para el departamento, dado su carácter históricamente dependiente de actividades extractivas, lo que exige marcos normativos orientados a la identificación, responsabilidad, reparación y restauración de pasivos ambientales, así como a la protección de la salud pública y la conservación de ecosistemas estratégicos. No obstante, la acción legislativa de los congresistas del Cesar se ha concentrado principalmente en iniciativas de protección ecosistémica puntual (cuencas, quebradas y ríos concretos) sin avanzar hacia un esquema ambiental integral que articule transición económica, regulación de actividades extractivas, restauración ecológica y gobernanza territorial ambiental.

Entre los ejemplos se encuentra el Proyecto 088/97 de Cámara, propuesto por Eliécer Meneses Lopera, orientado a promover la reforestación de las cuencas y quebradas de Buturama, Aguas Claras y Caño Limoncito, con impacto directo en el departamento del Cesar. De manera similar, Alfredo Ape Cuello y Libardo Cruz han promovido iniciativas que buscan el reconocimiento del Río Guatapurí, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, a través de los Proyectos 235/22 y 089/24 de

Cámara. En la misma línea, José Eliécer Salazar figura como coautor del Proyecto 440/25 de Cámara, que propone reconocer a la Ciénaga de Zapatosa y al río Cesar bajo esta misma figura jurídica, proyecto que actualmente se encuentra en trámite.

El proyecto más importante en este sentido debido a que fue aprobado, es el que se convirtió en la ley 2376 de 2024, por la cual, entre otras cosas, se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del César, el Magdalena y el Atlántico. Este es fruto de un proyecto de autoría de Didier Lobo Chinchilla, del cual también fue ponente en el Senado.

Estas iniciativas reflejan una aproximación ambiental de carácter simbólico-jurídico y de protección localizada, relevante pero insuficiente frente a los desafíos estructurales de un territorio con alta presión extractiva.

Tal vez la iniciativa de mayor alcance territorial y ambiental fue la presentada por Carlos Eugenio Oyaga durante su breve paso por el Congreso (octubre de 1999 - marzo de 2000)⁴, correspondiente al Proyecto 251/00 de Cámara, mediante el cual se proponía crear un plan de desarrollo sostenible para la Serranía de Perijá en el departamento del Cesar y el sur de La Guajira. El proyecto tuvo como ponente a Ligia Isabel Gutiérrez Araujo, pero fue archivado sin superar el primer debate, lo que evidencia la falta de respaldo político para una propuesta que abordaba de manera integral la planificación ambiental y el desarrollo regional en un ecosistema estratégico.

En contraste, las iniciativas dirigidas a la región Caribe por parte de los congresistas analizados se concentraron de forma marcada en reconocimientos simbólicos. De los 175 proyectos con enfoque regional Caribe en los que participaron los congresistas del Cesar, 67 corresponden a proyectos de honores, equivalentes al 38,29% del total.

⁴ Según *Congreso Visible*, Carlos Eugenio Oyaga Quiroz, fue remplazo de Lázaro Calderón Garrido entre octubre de 1999 y marzo del 2000. Durante este paso por el congreso, según la misma fuente, fue coautor de un proyecto de ley que se convirtió en la Ley 551 de 1999, por la cual se amplió el valor de la estampilla “Pro Universidad Popular del Cesar”. También fue ponente de la ley 578 de 2000, que daba facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional, de autoría del ministerio de defensa, y de la ley 663 de 2001, que autorizaba la emisión de la estampilla pro-hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico. La información sobre el lapso de su suplencia proviene del perfil de Lázaro Calderón, disponible en; <https://congresovisible.uniandes.edu.co/congresistas/perfil/lazaro-calderon-garrido/1039/>

Tabla 5. Materias de los Proyectos de los Senadores del Cesar (1991-2026)

Materias	Alvaro Araujo Castro	Alvaro Araujo Noguera	Didier Lobo Chinchilla	Felix Jose Valera Ibañez	Imelda Daza Cotes	Jose Alfredo Gnecco	Luis Mariano Murgas Arzuaga	Maria Cleofe Martinez Martinez	Mauricio Pimiento Barrera	Pepe Gnecco Cerchiar	Total general
Asamblea Constituyente									1		1
Plan Nacional de Desarrollo					1						1
Protección Animal			5								5
Deporte			3			2					5
JAL			2		1				2		5
Reelección									6		6
Regalías	1		2	1	1	2					7
Servicios Públicos			5			2		1			8
Minas y Energía	1		8							1	10
Regímenes Especiales			4	2	1	2	1				10
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones			1		1			11		1	14
Seguridad Social			4		3	5			3		15
Transporte			5		2	2		6	1		16
Honores			2	2	10	1		2			17
Participacion Ciudadana			3	1	3	7		1	2		17
Cultura	1		6		4	3	3	2	1		20
Régimen Electoral y de Partidos	2		3	2	1	7		1	6		22
Temas de Género			5	1	8	7		2			23
Congreso	1	1	3	4	2	6	1		6	1	25
Salud	2	2	5		7	5		4	1		26
Administración	3		10	1	4	1			9		28
Hacienda			3		9	15	1		1		29
Educación			4	1	8	7	3	8		1	32
Desarrollo Económico	1		5	1	4	13		6	3		33
Sector Agropecuario	4	2	16	1	8	2		1			34
Justicia y Régimen Penal			4	1	11	3			18		37
Medio Ambiente			26	13	8	7			2	1	57
Garantía de Derechos	1		15	8	19	21			6		70

Total	17	5	149	39	116	120	9	45	68	5	573
--------------	-----------	----------	------------	-----------	------------	------------	----------	-----------	-----------	----------	------------

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 11. Materias de los proyectos de los senadores del Cesar (1991-2026)

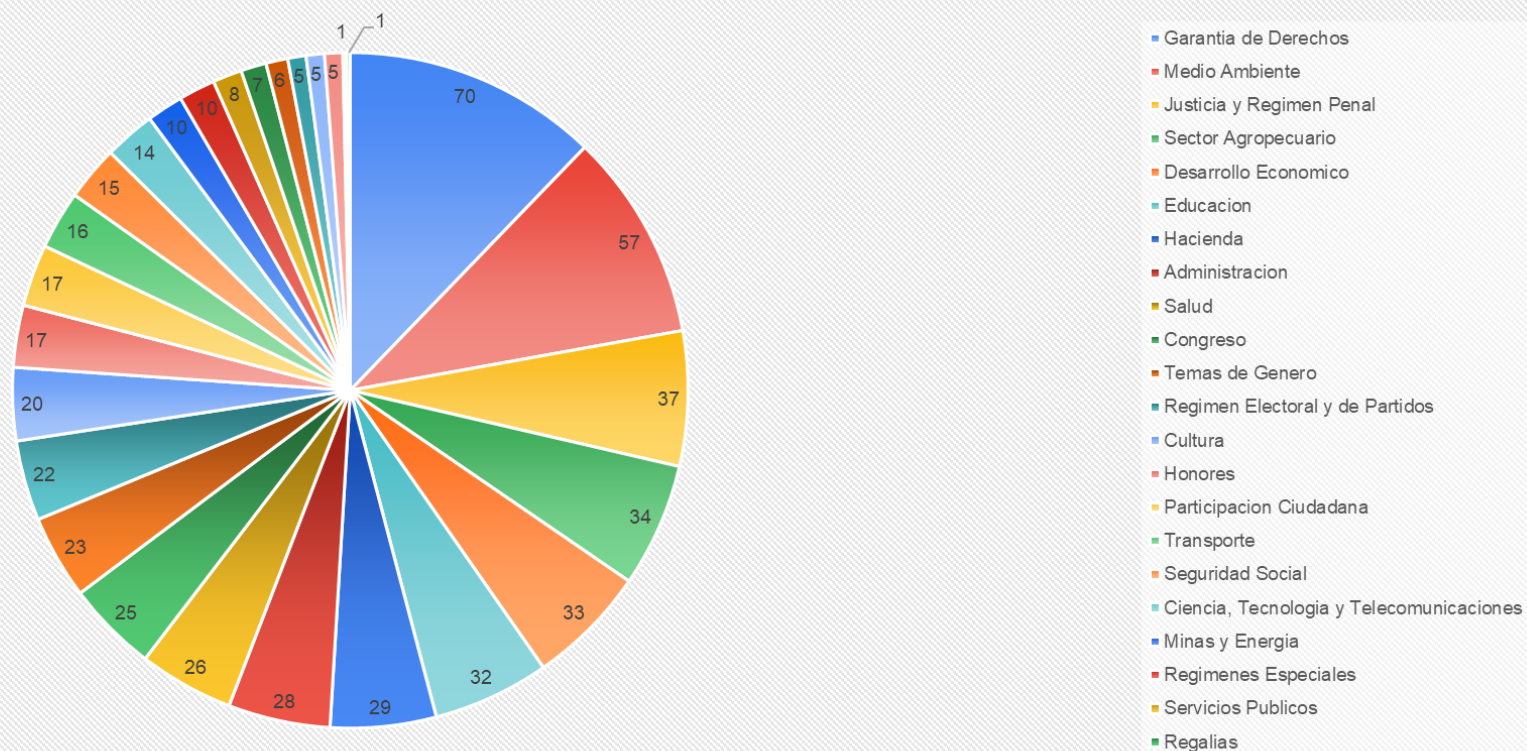


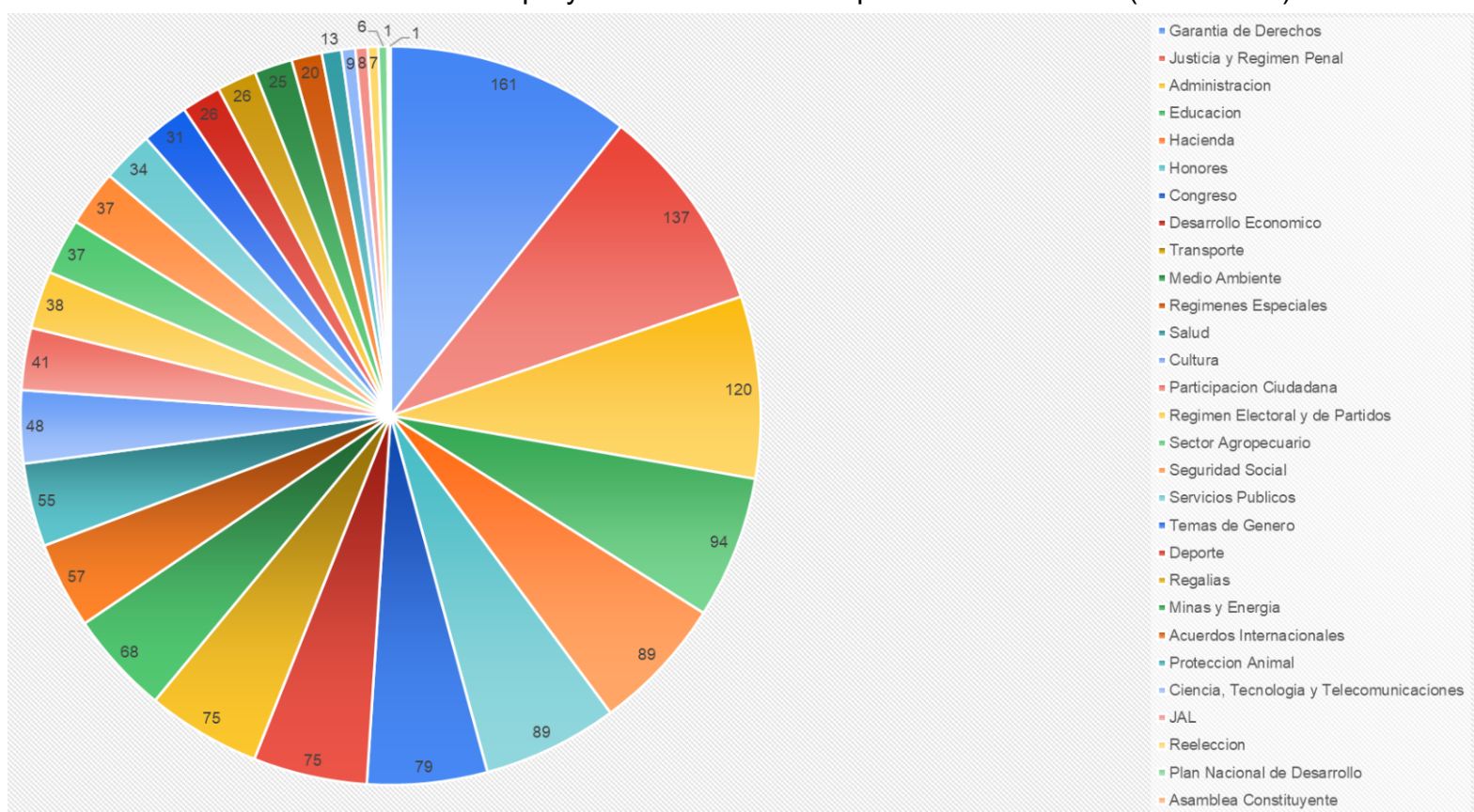
Tabla 6. Materias de los Proyectos de los Representantes a la Cámara del Cesar (1991-2026)

Materias	Alfonso Enrique Mattos Barrero	Alfredo Ape Cuello Baute	Alfredo Cuello Davila	Alvaro Araujo Castro	Alvaro Moron Cuello	Carlos Felipe Quintero Ovalle	Carmen Cecilia Gutierrez Matos	Christina Jose Moreno Villamizar	Eliecer Menece s Lopera	Eloy Chichi Quintero Romero	Fernando de la Peña Marquez	Jesus Namen Rapalino	Jorge Enrique Ramirez Urbina	Jorge Luis Duran Picon	Jorge Rodrigo Tovar Velez	Jose Alfredo Gneco Zuleta	Jose Eliecer Salazar Lopez	Juan Manuel Campo Eljach	Lazaro Calderon Garrido	Libardo Cruz Casado	Ligia Isabel Gutierrez Araujo	Luis Alberto Monsalvo Gnecco	Luis Fernando Rincon Lopez	Luis Mariano Murgas Arzuaga	Mauro Antonio Tapias Delgado	Miguel Angel Duran Gelvis	Pedro Mary Muvdi Aranguena	Ricardo Chajin Florian	Yensy Alfonso Acosta Castañez	Total general
Asamblea Constituyente											1																			1
Equilibrio de poderes											1																			1
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones		4															2								2		1			9
Plan Nacional de Desarrollo				1				1		1							2										1			6
Reelección											4		2												1					7
JAL		2									2						2			1									1	8
Protección Animal		2		1		2		1		5	1						1													13
Acuerdos Internacionales															2				11			7								20
Minas y Energía		9		2			1	6		2	1						2			1							1			25
Deporte		10						1		3	2				1		2			4						2	1			26
Regalías		1		2	1	1		2		1	7				1	1	3	1		2						1	2			26
Temas de Género		6				4	3	3		3	2						9			1										31
Servicios Públicos		16						1		7						1	4			2					3					34
Sector Agropecuario	1	9	1	2		4		3		4	1						6	1		3					2					37
Seguridad Social		12				1		2			3				2	2	4			2		1			2	6				37

Régimen Electoral y de Partidos		3		1	1	6		2		7	9		1		1		1	1		3					1		1			38
Participación Ciudadana		6	1			4		5		7	11					4	1							1	1					41
Cultura		21				3				3			1		2	1	8			2	1	2					3	1		48
Salud		6				6		5		6	5				1	1	14		1	2	1					3	4			55
Regímenes Especiales		7	2		1	9		1		8	13		2		2	1	1	1	1	3						2	3			57
Medio Ambiente		15				4		9	1	10	4				1	2	13			6	2						1			68
Desarrollo Económico		11	1			6		17		10	2		3		1		12	1		3		5				2			1	75
Transporte		37	1	2		7	1	5		4	1		1			1	8			1	1				2		3			75
Congreso		8	2	1	3	6		5		11	25		2		1	1	4	1	1						1	2	2	1	2	79
Hacienda		12	2			3	2	14		10	3		2		1	1	12	4		6					4	1	7	1	4	89
Honores		17	12		1	3	5	1	1	5	3		3		5		4	3	9	2		1	1	3	1	1	6	1	1	89
Educación		30	1	1	2	7		8	1	11	2		1		2		8		1	2				2	7	1	3	3	1	94
Administración	1	19	5		1	10	1	8		15	32		1	1	3	2	9	1	1	5					3		2			120
Justicia y Régimen Penal		17	1		8	10		10		6	56	1	2		2		14	1	5								2	2		137
Garantía de Derechos		12			1	25	2	19		22	9		1		12	1	30	1	6	7	1	1			3	3	5			161
Total general	2	292	29	13	19	121	15	129	3	161	200	1	22	1	40	15	179	17	36	58	6	17	1	6	33	24	48	9	10	1507

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 12. Materias de proyectos Camara de Representantes Cesar (1991-2026)



d. Alcance territorial de las iniciativas:

Finalmente, en las tablas 7 y 8 se presenta el alcance territorial de los proyectos en los que participaron los congresistas analizados. Para el caso del Senado, se observa una concentración casi absoluta en el nivel nacional: el 92,7% (531 proyectos) tiene alcance para todo el territorio, el 5,2% (30 proyectos) se orienta a la región Caribe y el 2,1% (12 proyectos) a otras regiones del país. En otras palabras, más de 9 de cada 10 proyectos en los que intervinieron los senadores del Cesar tuvieron alcance nacional, lo que evidencia una representación legislativa desvinculada de un enfoque territorial específico.

Si bien el Senado es, por diseño institucional, una corporación de representación nacional, ello no excluye la posibilidad de articular agendas regionales. Sin embargo, la región Caribe no operó como eje de coordinación política para los senadores del Cesar, ni como plataforma para promover reformas territoriales, productivas o institucionales de alcance regional. De hecho, únicamente 11 proyectos estuvieron dirigidos específicamente al departamento del Cesar, lo que equivale al 36,97% de las iniciativas orientadas al Caribe y apenas al 1,92% del total de proyectos en los que participaron los senadores.

Aunque algunos senadores presentan incrementos marginales en proyectos con alcance regional, estos siguen siendo claramente minoritarios frente al volumen nacional, no configuran una agenda sostenida y, dadas las materias previamente analizadas, no alteran el patrón estructural de desanclaje territorial de la representación senatorial del Cesar.

Para el caso de la Cámara de Representantes, el panorama no es sustancialmente distinto, aunque se observa un leve aumento en el peso de los proyectos con orientación regional. En concreto, los representantes participaron en 1.322 proyectos de alcance nacional (87,72%), 145 proyectos (9,62%) dirigidos a la región Caribe y 40 proyectos (2,65%) orientados a otras regiones del país.

Es relevante señalar que los representantes impulsaron siete veces más proyectos específicamente dirigidos al departamento del Cesar que los senadores, con un total de 77 iniciativas. Esta cifra equivale al 53,1% de los proyectos orientados al Caribe y al 5,11% del total de proyectos en los que participaron los representantes. En consecuencia, aunque la representación del Cesar en la Cámara mantiene un sesgo marcadamente nacional, muestra un mayor grado de orientación territorial que el Senado, tanto hacia la región Caribe como hacia el propio departamento.

Sin embargo, este mayor volumen no se traduce en una agenda de transformación estructural. Como se señaló previamente, una proporción significativa de estos proyectos corresponde a iniciativas de honores y reconocimientos simbólicos, de bajo impacto en términos de desarrollo económico, infraestructura, institucionalidad o bienestar social.

El caso de Alfredo “Ape” Cuello ilustra este patrón. Durante su trayectoria congresional presentó 45 proyectos como autor, de los cuales 17 estuvieron dirigidos a la región Caribe y 11 específicamente al Cesar; es de las participaciones más destacadas de entre todos los congresistas estudiados. No obstante, 7 de estos correspondieron a leyes de honores y conmemoraciones, lo que evidencia una orientación legislativa más simbólica que estructural.

En este sentido, ni el Senado ni la Cámara han operado como plataformas consistentes de defensa territorial del Cesar. A pesar de que la Cámara presenta un mayor anclaje subnacional, la acción legislativa no ha logrado consolidar una agenda territorial estratégica orientada a resolver los problemas estructurales del departamento.

Tabla 7. Alcance de los Proyectos de los senadores del Cesar (1991-2026)

Senador (a)	Periodo	Región Caribe	Nacional	Otras Regiones	Total Proyectos
Alvaro Araujo Noguera	1991-1994	0	5	0	5

Pepe Gnecco Cerquiaro	1994-1998	0	0	0	0
	1998-2002	0	5	0	5
Luis Mariano Murgas Arzuaga	1998-2002	2	1	2	5
	2002-2006	2	2	0	4
Maria Cleofe Martinez Martinez	1994-1998	4	13	0	17
	1998-2002	1	27	0	28
Mauricio Pimiento Barrera	2002-2006	1	54	0	55
	2006-2007	0	13	0	13
Alvaro Araujo Castro	2002-2006	0	14	0	14
	2006-2007	0	3	0	3
Felix Jose Valera Ibañez	2010-2014	0	39	0	39
Didier Lobo Chinchilla	2018-2022	2	80	0	82
	2022-2026	9	57	1	67
Jose Alfredo Gnecco Zuleta	2014-2018	3	26	1	30
	2018-2022	0	27	1	28
	2022-2026	2	59	1	62
Imelda Daza Cotes	2022-2026	4	106	6	116
Total		30	531	12	573

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 13. Alcance de los proyectos de los senadores del Cesar (1991-2026)

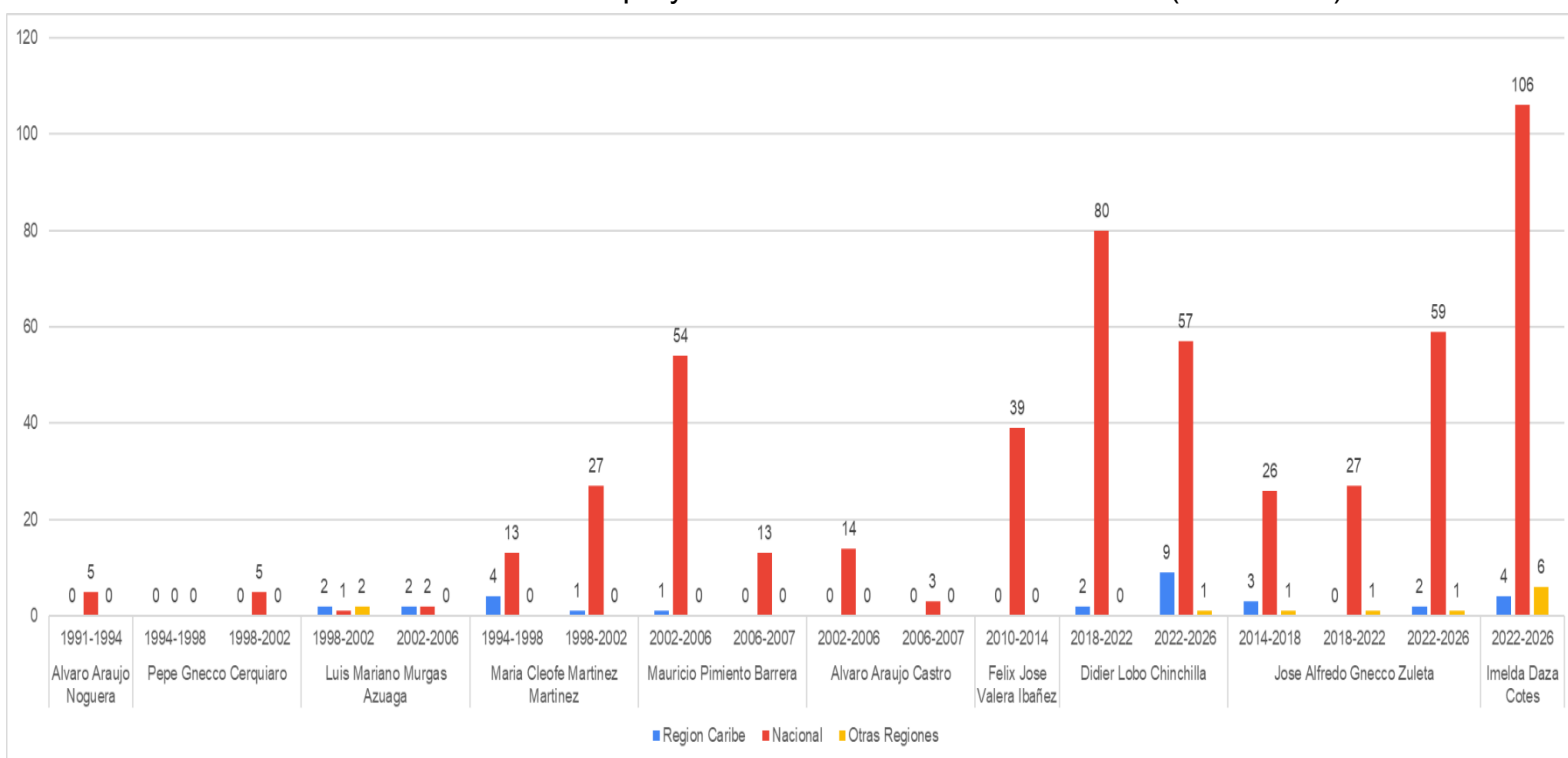


Gráfico 14. Proyectos Dirigidos a la Región Caribe de los senadores del Cesar (1991-2026)

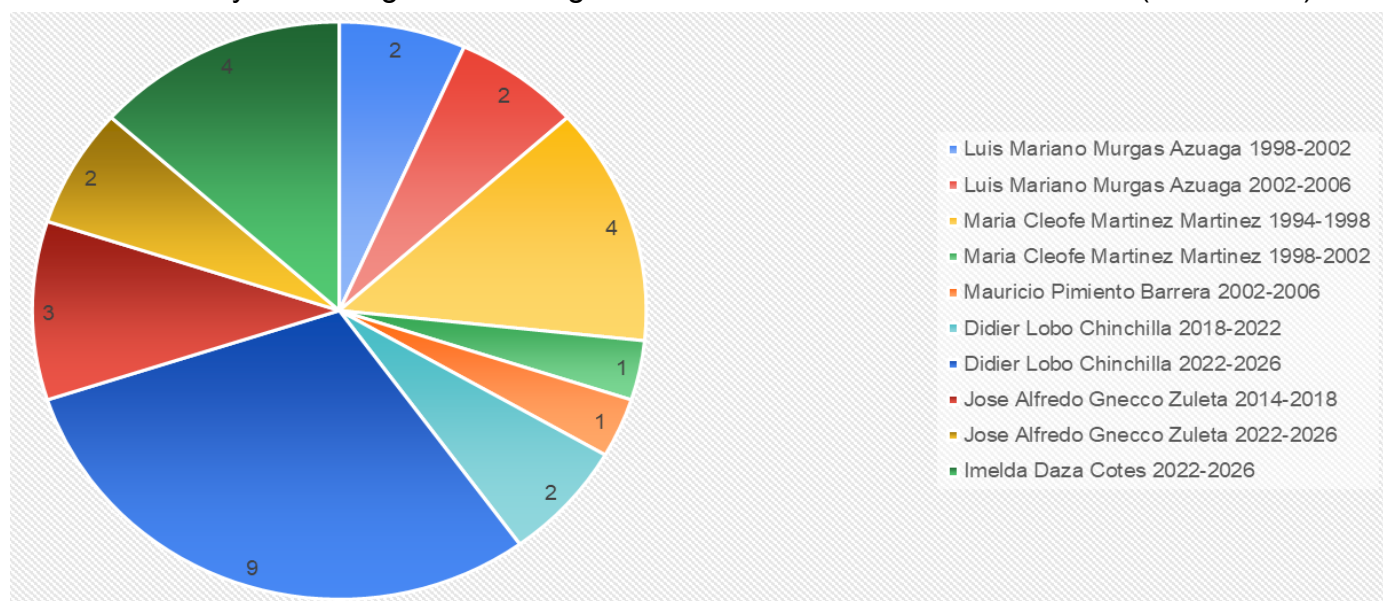


Tabla 8. Alcance de los Proyectos de los representantes a la cámara del Cesar (1991-2026)

Representante	Periodo	Región Caribe	Nacional	Otras Regiones	Total Proyectos
Alfredo Cuello Davila	1991-1994	3	3	0	6
	1994-1998	7	3	0	10
	1998-2002	4	9	0	13
Alfonso Enrique Mattos	1991-1994	0	2	0	2
Jesus Namen Rapalino	1991-1994	0	1	0	1
Luis Fernando Rincon Lopez	1991-1994	1	0	0	1
Alvaro Araujo Castro	1994-1998	0	3	1	4
	1998-2002	0	9	0	9
Lazaro Calderon Garrido	1994-1998	8	11	0	19
	1998-2002	2	15	0	17
Miguel Angel Duran Gelvis	1998-2002	1	1	0	2
	2002-2006	1	21	0	22
Jorge Luis Duran Picon	1994-1998	0	1	0	1
Eliecer Meneses Lopera	1994-1998	3	0	0	3
Luis Mariano Murgas	1994-1998	4	1	1	6

Mauro Antonio Tapias	1994-1998	2	14	0	16
	1998-2002	1	15	1	17
Ligia Isabel Gutierrez	1998-2002	2	4	0	6
Alfredo Cuello Baute	2002-2006	3	17	0	20
	2006-2010	6	29	2	37
	2014-2018	6	33	0	39
	2018-2022	12	110	0	122
	2022-2026	15	58	1	74
Luis Alberto Monsalvo	2002-2006	1	14	2	17
Jorge Enrique Ramirez	2002-2006	3	19	0	22
Ricardo Chajin Florian	2006-2010	4	5	0	9
Fernando de la Peña	2006-2010	1	22	0	23
	2010-2014	4	69	0	73
	2014-2018	0	96	8	104
Carmen Cecilia Gutierrez	2006-2010	3	10	2	15
Alvaro Moron Cuello	2006-2010	2	17	0	19
Pedro Mary Muvdi	2006-2010	4	20	3	27
	2010-2014	3	17	1	21
Yensy Alfonso Acosta	2010-2014	1	8	1	10
Juan Manuel Campo Eljach	2010-2014	3	13	1	17
Jose Alfredo Gnecco Zuleta	2010-2014	0	15	0	15
Christian Jose Moreno	2014-2018	2	37	1	40
	2018-2022	3	86	0	89
Eloy Chichi Quintero	2014-2018	1	26	0	27
	2018-2022	5	128	1	134
Jose Eliecer Salazar	2018-2022	5	68	0	73
	2022-2026	3	99	4	106
Libardo Cruz Cazado	2022-2026	7	49	2	58
Carlos Felipe Quintero	2022-2026	5	110	6	121
Jorge Rodrigo Tovar	2022-2026	4	34	2	40
Total		145	1322	40	1507

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 15. Alcance de los proyectos de los representantes a la cámara del Cesar (1991-2026)

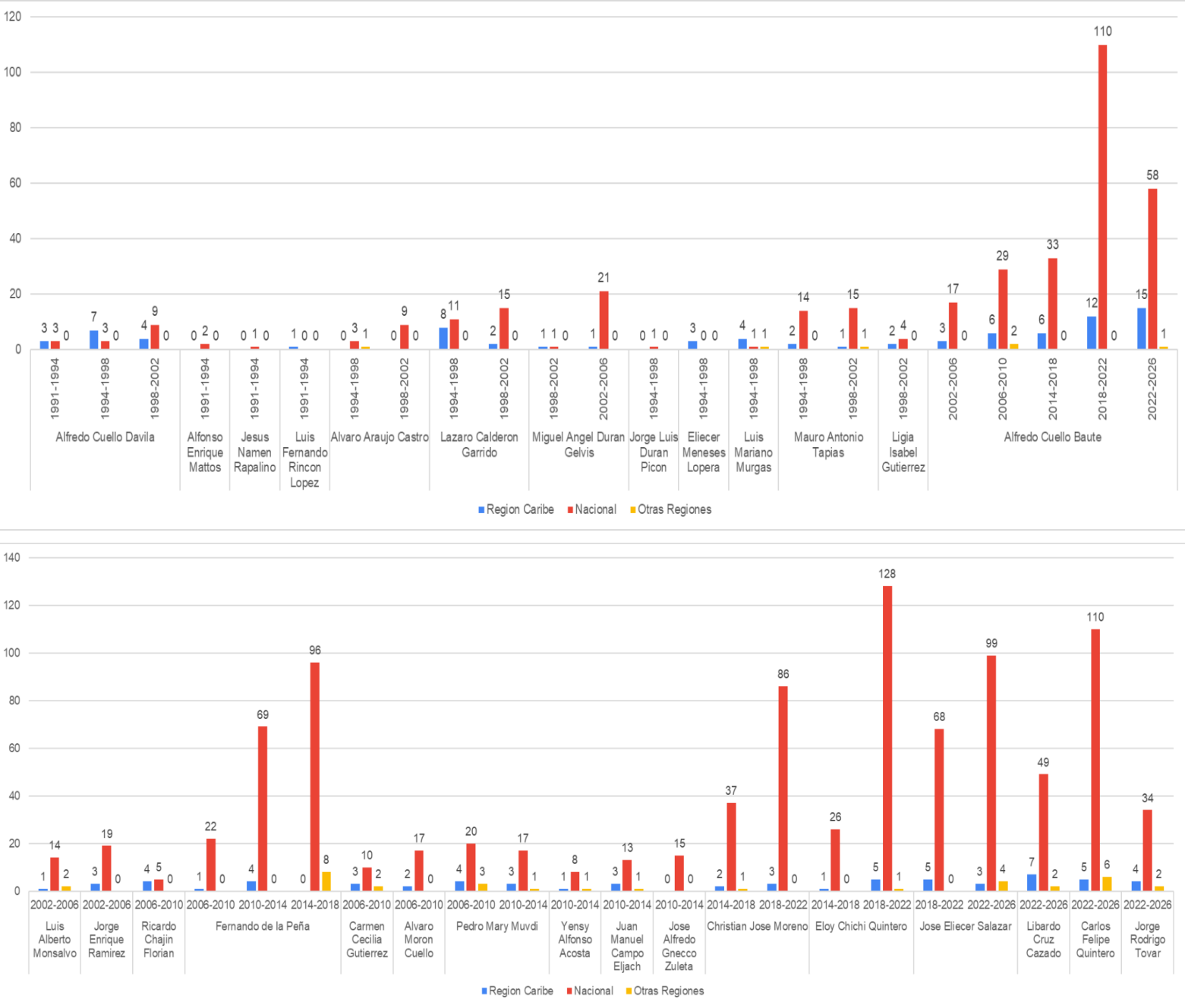
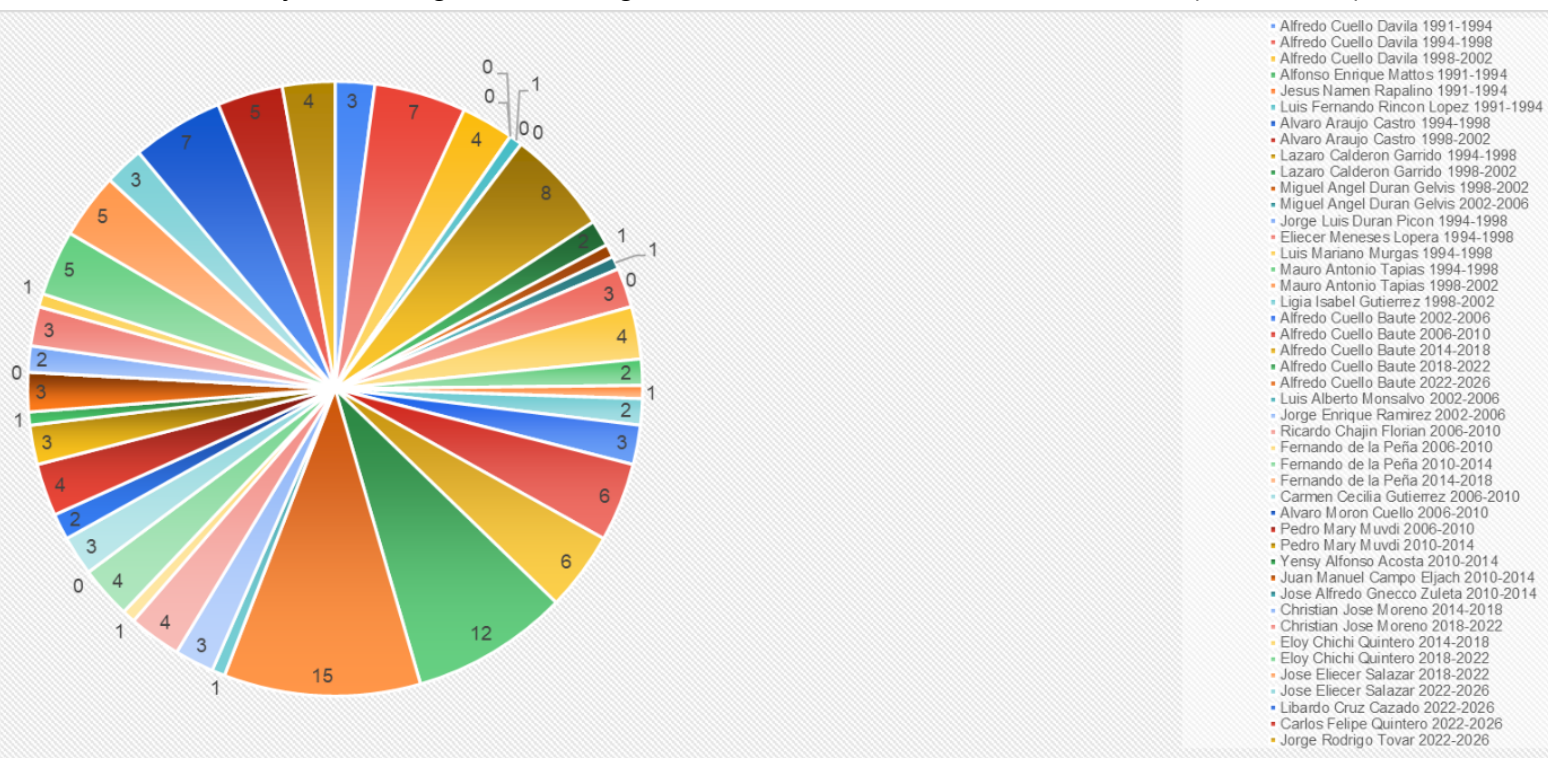


Gráfico 16. Proyectos Dirigidos a la Región Caribe de los senadores del Cesar (1991-2026)



3. Metodología en la elaboración Índice de Gestión Legislativa:

Para el desarrollo de la Metodología de nuestro Índice de Gestión Legislativa (IGL), se tomó como referencia la lógica general de la Puntuación de eficacia legislativa (*Legislative Effectiveness Score* -LES-), desarrollado por el Centro para la Elaboración Eficaz de Leyes (Center for Effective Lawmaking), iniciativa académica vinculada a la University of Virginia y a Vanderbilt University. En términos generales, el IGL se construye mediante un sistema de puntajes y ponderaciones que busca caracterizar el nivel de actividad legislativa de los congresistas, la orientación sustantiva de sus iniciativas y su direccionalidad territorial, con especial atención a la región Caribe.

Aunque la explicación detallada de la metodología se presenta en el Anexo Técnico, es importante señalar que el IGL se construye a partir de las cuatro variables mencionadas previamente, cada una con una ponderación específica de sus componentes.

En primer lugar, tenemos el rol del congresista. Esta variable aproxima el nivel de involucramiento individual en la producción normativa. Se distinguen tres formas de participación: autoría, coautoría y ponencia, que implican diferentes grados de responsabilidad técnica y política. La autoría supone iniciativa directa y liderazgo en la formulación del proyecto; la coautoría refleja un apoyo relevante, pero menos intensivo en términos relativos; y la ponencia implica un trabajo sustantivo de

análisis durante el trámite, aunque su asignación es más contingente. Cada autoría se pondera con 1,0, cada coautoría con 0,7 y cada ponencia con 0,4.

En segundo lugar tenemos las materias de los proyectos; para ser ponderadas, las iniciativas se clasifican según su contenido sustantivo en tres grupos. El primero reúne materias de alta densidad de derechos e impacto social directo, vinculadas con la garantía de derechos y el bienestar de la población. El segundo agrupa proyectos de desarrollo sectorial y estructura económica, cuyo impacto social suele ser indirecto. El tercero comprende iniciativas de organización institucional y gestión administrativa, orientadas al funcionamiento del Estado y con menor impacto directo; aquí se incluye también el Plan Nacional de Desarrollo por no ser una iniciativa propiamente congresional. Estas categorías se ponderan con 1,0 para los proyectos sobre materias sociales, 0,7 para los económicos y sectoriales y 0,4 para los temas administrativos y de condecoraciones.

En tercer lugar se encuentra el estado del trámite que incorpora el resultado institucional de las iniciativas, diferenciando entre proyectos aprobados, en trámite, archivados y retirados. Se reconoce que legislar no se reduce a aprobar normas, pero que la conversión en ley representa el mayor nivel de incidencia. Los pesos asignados son 1,0 para los proyectos aprobados, 0,5 para los que están en trámite, 0,2 para los archivados y 0,1 para los que fueron retirados.

Finalmente se encuentra el alcance territorial, que distingue entre las iniciativas que tienen orientación nacional o si se dirigen de manera específica a alguna de las cinco grandes regiones del país. Se ponderó en mejor medida las iniciativas dirigidas al caribe, bajo la premisa de que esta es un espacio de articulación histórica, económica, social y política en el que se inscribe el departamento del Cesar. Esta variable incorpora así una dimensión de representación territorial. Las ponderaciones son 1,0 para los proyectos dirigidos a la región caribe, 0,5 para los de alcance nacional y 0,2 para los dirigidos a las otras regiones.

Una vez calculados los puntajes de cada variable, se obtiene una calificación general por congresista y por período legislativo. Dado que las cuatro variables tienen el mismo peso, el Índice de Gestión Legislativa (IGL) corresponde al promedio simple de los puntajes obtenidos en cada una de ellas. De este modo, el IGL sintetiza en un solo valor el nivel de participación, el contenido de las iniciativas, los resultados alcanzados y su orientación territorial para cada congresista en cada período en que ejerció funciones.

4. Resultado final: Índice de Gestión Legislativa (IGL) de los Congresistas del Cesar:

A continuación, procesada cada una de las variables de acuerdo con la metodología expuesta, presentamos el IGL de cada uno de los congresistas en el periodo de estudio:

Tabla 9. Calificación por variable - Senado - Cesar (1991-2026)

Senador	Periodo	Rol	Materias	Estado	Alcance	Puntaje Final (IGL)
Alvaro Araujo Noguera	1991-1994	3,5	3,8	1,8	3,5	3,15
Pepe Gnecco Cerquiaro	1994-1998	0	0	0	0	0
Pepe Gnecco Cerquiaro	1998-2002	3,2	3,8	1	3,5	2,875
Luis Mariano Murgas	1998-2002	3,2	4,4	3,4	3,5	3,625
Luis Mariano Murgas	2002-2006	3,1	3,1	2,4	3,4	3
Maria Cleofe Martinez	1994-1998	8	13,7	7,4	13,1	10,55
Maria Cleofe Martinez	1998-2002	16	22,3	9,5	19,9	16,925
Mauricio Pimiento Barrera	2002-2006	27,7	40,3	21,5	38,8	32,075
Mauricio Pimiento Barrera	2006-2007	6,7	8,2	5,8	9,1	7,45
Alvaro Araujo Castro	2002-2006	10,4	8,9	5,2	9,8	8,575
Alvaro Araujo Castro	2006-2007	3	2,4	1,4	2,1	2,225
Felix Jose Valera Ibañez	2010-2014	26,4	31,5	12,1	27,3	24,325
Didier Lobo Chinchilla	2018-2022	50,8	63,1	21,8	58	48,425
Didier Lobo Chinchilla	2022-2026	43,9	56,5	28,6	49,3	44,575
Jose Alfredo Gnecco Zuleta	2014-2018	18	22,8	16,1	21,6	19,625
Jose Alfredo Gnecco Zuleta	2018-2022	18,7	25	11	19,3	18,5
Jose Alfredo Gnecco Zuleta	2022-2026	42,8	51,8	26,7	43,7	41,25
Imelda Daza Cotes	2022-2026	77,6	96,5	43,4	80,6	74,525

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10. IGL de los Senadores del César (1991-2026)

Senador	1991-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022	2022-2026	Promedio	Suma total
Didier Lobo Chinchilla								48,43	44,58	46,50	93,00
Jose Alfredo Gnecco Zuleta							19,63	18,50	41,25	26,46	79,38
Imelda Daza Cotes									74,53	74,53	74,53
Mauricio Pimiento Barrera				32,08	7,45					19,76	39,53

Maria Cleofe Martinez		10,55	16,93							13,74	27,48
Felix Jose Valera Ibañez						24,33				24,33	24,33
Alvaro Araujo Castro				8,58	2,23					5,40	10,80
Luis Mariano Murgas			3,63	3,00						3,31	6,63
Alvaro Araujo Noguera	3,15									3,15	3,15
Pepe Gnecco Cerquiaro		0,00	2,88							1,44	2,88

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10. Calificación por variable - Cámara de Representantes - César (1991-2026)

Representante	Periodo	Rol	Materias	Estado	Alcance	Puntaje Final (IGL))
Alfredo Cuello Davila	1991-1994	3,6	3,3	4,4	5,1	4,1
Alfredo Cuello Davila	1994-1998	7,3	4,3	4,4	9,1	6,275
Alfredo Cuello Davila	1998-2002	8,8	7,3	5,8	10,3	8,05
Alfonso Enrique Mattos	1991-1994	2	1,1	1,2	1,4	1,425
Jesus Namen Rapalino	1991-1994	0,4	1	1	0,7	0,775
Luis Fernando Rincon Lopez	1991-1994	1	0,4	0,2	1	0,65
Alvaro Araujo Castro	1994-1998	1,6	2,8	1,6	2,5	2,125
Alvaro Araujo Castro	1998-2002	4,5	5,4	4,2	6,3	5,1
Lazaro Calderon Garrido	1994-1998	8,2	9,4	12,6	15,7	11,475
Lazaro Calderon Garrido	1998-2002	8,6	12,8	7,3	12,5	10,3
Miguel Angel Duran Gelvis	1998-2002	1,4	1,4	1,2	1,7	1,425
Miguel Angel Duran Gelvis	2002-2006	11,8	18,4	6,8	15,7	13,175
Jorge Luis Duran Picon	1994-1998	0,4	0,4	0,2	0,7	0,425
Eliecer Meneses Lopera	1994-1998	3	2,4	0,6	3	2,25
Luis Mariano Murgas	1994-1998	4,8	4,2	2	5,1	4,025
Mauro Antonio Tapias	1994-1998	9,1	11,8	6,4	11,8	9,775
Mauro Antonio Tapias	1998-2002	9,2	14	9	11,9	11,025
Ligia Isabel Gutierrez	1998-2002	3,6	5,7	2	4,8	4,025
Alfredo Cuello Baute	2002-2006	12,5	14,3	7,1	14,9	12,2
Alfredo Cuello Baute	2006-2010	22	26,5	16,7	27,1	23,075
Alfredo Cuello Baute	2014-2018	26,1	30,9	8,7	29,1	23,7
Alfredo Cuello Baute	2018-2022	81,8	101,3	39,3	89	77,85
Alfredo Cuello Baute	2022-2026	46,4	59,3	31,9	56	48,4
Luis Alberto Monsalvo	2002-2006	8,3	10,7	10,4	11,6	10,25

Jorge Enrique Ramirez	2002-2006	12,1	13,6	8,9	16,3	12,725
Ricardo Chajin Florian	2006-2010	6	7,5	5,6	7,5	6,65
Fernando de la Peña	2006-2010	11,6	17,9	7,6	16,4	13,375
Fernando de la Peña	2010-2014	33,4	46,9	34,1	52,3	41,675
Fernando de la Peña	2014-2018	44,6	76,1	42,9	70,4	58,5
Carmen Cecilia Gutierrez	2006-2010	9,6	10,2	7,8	10,8	9,6
Alvaro Moron Cuello	2006-2010	9,1	14,5	8,6	13,9	11,525
Pedro Mary Muvdi	2006-2010	17,7	21	7,6	19,2	16,375
Pedro Mary Muvdi	2010-2014	12,9	13,8	10,4	15,3	13,1
Yensy Alfonso Acosta	2010-2014	5,2	6,1	6,7	7	6,25
Juan Manuel Campo Eljach	2010-2014	11	10,7	7,9	12,5	10,525
Jose Alfredo Gnecco Zuleta	2010-2014	10,8	11,7	5,3	10,5	9,575
Christian Jose Moreno	2014-2018	24,4	33,4	19,3	28,3	26,35
Christian Jose Moreno	2018-2022	55,4	70,1	34,1	63,2	55,7
Eloy Chichi Quintero	2014-2018	20,7	15,9	9,9	19,2	16,425
Eloy Chichi Quintero	2018-2022	94,7	104,6	40	95	83,575
Jose Eliecer Salazar	2018-2022	49,6	61,6	26,4	52,6	47,55
Jose Eliecer Salazar	2022-2026	72,1	89,5	45,9	73,9	70,35
Libardo Cruz Cazado	2022-2026	39,1	44,8	24,4	42,1	37,6
Carlos Felipe Quintero	2022-2026	83,2	93,1	45,9	84,4	76,65
Jorge Rodrigo Tovar	2022-2026	25,3	30,7	20	28,6	26,15

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10. IGL de los Representantes a la Cámara del César (1991-2026)

Representante	1991-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022	2022-2026	Prome dio	Suma total
Alfredo Cuello Baute				12,20	23,08		23,70	77,85	48,40	37,05	185,23
Jose Eliecer Salazar								47,55	70,35	58,95	117,90
Fernando de la Peña					13,38	41,68	58,50			37,85	113,55
Eloy Chichi Quintero							16,43	83,58		50,00	100,00
Christian Jose Moreno							26,35	55,70		41,03	82,05
Carlos Felipe Quintero									76,65	76,65	76,65
Libardo Cruz Cazado									37,60	37,60	37,60
Pedro Mary Muvdi					16,38	13,10				14,74	29,48
Jorge Rodrigo Tovar									26,15	26,15	26,15
Lazaro Calderon Garrido		11,48	10,30							10,89	21,78

Mauro Antonio Tapias		9,78	11,03							10,40	20,80
Alfredo Cuello Davila	4,10	6,28	8,05							6,14	18,43
Miguel Angel Duran Gelvis			1,43	13,18						7,30	14,60
Jorge Enrique Ramirez				12,73						12,73	12,73
Alvaro Moron Cuello					11,53					11,53	11,53
Juan Manuel Campo Eljach						10,53				10,53	10,53
Luis Alberto Monsalvo				10,25						10,25	10,25
Carmen Cecilia Gutierrez					9,60					9,60	9,60
Jose Alfredo Gnecco Zuleta						9,58				9,58	9,58
Alvaro Araujo Castro		2,13	5,10							3,61	7,23
Ricardo Chajin Florian					6,65					6,65	6,65
Yensy Alfonso Acosta						6,25				6,25	6,25
Ligia Isabel Gutierrez			4,03							4,03	4,03
Luis Mariano Murgas		4,03								4,03	4,03
Eliecer Meneses Lopera		2,25								2,25	2,25
Alfonso Enrique Mattos	1,43									1,43	1,43
Jesus Namen Rapalino	0,78									0,78	0,78
Luis Fernando Rincon Lopez	0,65									0,65	0,65
Jorge Luis Duran Picon		0,43								0,43	0,43

Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones:

Los puntajes por variable muestran que la gestión legislativa está fuertemente concentrada. Solo un grupo muy reducido de congresistas en determinados periodos alcanza niveles altos en todas las variables, seguido de un segmento intermedio y una franja amplia con actividad baja o muy baja. Esto indica que la producción legislativa asociada al Cesar no se distribuye de manera homogénea entre sus senadores y representantes, sino que depende en gran medida de perfiles individuales y de las dinámicas cambiantes del Congreso.

En el Senado, el caso más destacado es el de Imelda Daza (2022-2026), quien registra el valor más alto en todas las variables. Esto configura un perfil de participación muy elevada. Aunque su actividad se concentra en coautorías, estas se ubican principalmente en materias de alta densidad sustantiva, lo que le otorga relevancia temática a su gestión. En la Cámara, Alfredo Cuello Baute muestra igualmente un patrón de participación sobresaliente: su puntaje acumulado (185,23) es más del doble del segundo lugar y supera por sí solo la suma de varios representantes de bajo desempeño. Esto refleja un liderazgo legislativo sostenido en el tiempo, capacidad de mantenerse activo en distintos periodos y una fuerte integración a los circuitos de producción normativa. Sin embargo, aun cuando es

uno de los congresistas que más iniciativas ha promovido en relación con la región Caribe, su tasa de aprobación es bastante baja y una parte importante de su actividad regional se concentra en leyes de honores, más que en proyectos orientados a problemas estructurales del departamento o de la región.

Tanto en senadores como en representantes, se observa además un cuello de botella en la variable es la tasa de aprobación y estado de los proyectos, que sistemáticamente presenta valores menores que las demás. Esto significa que, aunque existe participación y presencia temática, sólo una fracción relativamente reducida de las iniciativas logra culminar el trámite legislativo. Esta brecha no puede atribuirse exclusivamente a los congresistas del Cesar, pues podría responder también a dinámicas generales del Congreso, pero sí evidencia que la actividad registrada no se traduce automáticamente en efectividad normativa.

Desde una perspectiva temporal, los datos muestran un aumento claro en la intensidad de la actividad legislativa en los periodos recientes, especialmente desde 2018. Los puntajes superiores a 40 prácticamente no aparecen en periodos anteriores. Este cambio se podría asociar con una mayor participación en iniciativas colectivas de bancada, siguiendo lo contemplado en el artículo 13 de la ley 974 del 2005 (que reglamenta el régimen de bancadas), con el cual se modifica el artículo 140 de la ley 5 de 1992 para dar facultad a los congresistas de radicar iniciativas a través de sus bancadas. Dicha ley, además, contempla algunos incentivos para que se ejerza de este modo.

En este sentido, muchos congresistas figuran como coautores de proyectos impulsados de forma coordinada por sus partidos. Así, Didier Lobo acompaña iniciativas de Cambio Radical, mientras que Alfredo Cuello Baute y Libardo Cruz hacen lo propio con proyectos del Partido Conservador. Este patrón sugiere que la acción legislativa más articulada con la estructura partidaria y de bancada está ganando terreno en el Congreso de Colombia.

Este rasgo es especialmente relevante porque, incluso entre congresistas con puntajes bajos, se confirma un patrón consistente: predomina la coautoría sobre la autoría directa. Esto indica que la representación del Cesar ha operado más como adhesión a iniciativas colectivas que como generación de agendas propias. El liderazgo legislativo individual (medido a través de proyectos de autoría) es comparativamente escaso. En consecuencia, el perfil típico es el de un congresista que acompaña procesos legislativos, más allá de aquellos que definen su orientación.

Los congresistas con IGL más altos no rompen esta lógica, pero sí se diferencian por el volumen y la diversidad de su participación: combinan autorías, coautorías y ponencias, lo que los inserta en más fases del proceso legislativo. Su mayor

incidencia no proviene de un cambio en el patrón general, sino de una presencia más intensa y constante dentro de él.

En conjunto, los datos sugieren la existencia de una estructura jerárquica del trabajo legislativo. Un número reducido de congresistas asume funciones de liderazgo programático, reflejado en la presentación de varias iniciativas de autoría propia, como ocurre, en distintos periodos, con los senadores Alvaro Araujo Castro, Maria Cleofe Martinez, Félix José Valera y José Alfredo Gnecco, y los representantes Alfredo Cuello Dávila, Alfredo Cuello Baute, Eloy Chichi Quintero y Carlos Felipe Quintero. Sin embargo, la mayoría de congresistas participa principalmente como coautora en dinámicas más agregativas, donde su papel es de respaldo político más que de conducción temática.

En términos sustantivos, el balance general de la actividad normativa de los congresistas del Cesar también muestra una dinámica limitada en cantidad, alcance territorial e impacto estructural de las iniciativas. La baja producción normativa de autorías, sumada al peso de proyectos de carácter honorífico, sugiere un ejercicio del rol legislativo más orientado a la visibilidad política que a la transformación de problemas estructurales del departamento.

Asimismo, con base en los datos, es posible perfilar a varios de los congresistas más representativos, comenzando por quien ha tenido mayor permanencia en el Congreso: Alfredo Ape Cuello Baute, representante a la Cámara en cinco periodos y quien es el congresista con mayor actividad legislativa agregada dentro del conjunto analizado. Es, además, uno de los que más iniciativas ha presentado como autor (25 en total). Su perfil combina autoría, coautoría y ponencias, lo que indica una participación sostenida en distintas fases del proceso legislativo. Una parte importante de su actividad está orientada al Cesar y a la Región Caribe; sin embargo, una proporción significativa corresponde a leyes de honores, dirigidas al reconocimiento de fiestas, instituciones, monumentos y figuras regionales. Su agenda mezcla materias sociales (educación y cultura), temas sectoriales estratégicos (como transporte) y componentes institucionales. No presenta una especialización estrecha, sino una agenda diversificada.

Luis Mariano Murgas, en contraste, exhibe un perfil de baja intensidad en volumen, pero alta definición estratégica. En su paso por la Cámara y en sus dos periodos como senador predomina la autoría y la ponencia, con escasa participación en coautorías. Su orientación territorial hacia la Región Caribe es excepcionalmente alta en términos relativos: más de la mitad de sus iniciativas tienen este enfoque. Su desempeño no se basa en la cantidad de proyectos, sino en la iniciativa individual y la focalización temática, con énfasis en educación y proyectos de carácter honorífico.

Didier Lobo Chinchilla, senador en los dos periodos más recientes, representa el perfil de alta intensidad legislativa formal. Su estrategia se apoya en la participación masiva y sostenida en proyectos, con predominio claro de la coautoría y presencia relevante como ponente. Su puntaje se explica por volumen y constancia más que por liderazgo y promoción de autorías. No presenta una especialización temática dominante, sino una agenda amplia. Ha participado como coautor en 11 iniciativas dirigidas a la Región Caribe y es autor de una que se convirtió en la ley 2376 de 2024 que declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa, la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del César, el Magdalena y el Atlántico, y la ciénaga de Zapayán, ubicada en el departamento del Magdalena.

José Alfredo Gnecco Zuleta también muestra un perfil de alta actividad legislativa, basado estructuralmente en la coautoría, con presencia como ponente y autorías secundarias. Su agenda es nacional, amplia y transversal, con territorialización Caribe limitada: de 135 proyectos, solo 5 tienen orientación explícita hacia esta región. Su desempeño, como el de Didier Lobo, se explica por continuidad y volumen más que por autorías o agenda territorial, aunque destaca la ley de creación de la estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe, promovida en el periodo 2014-2018.

Imelda Daza Cotes, pese a contar con un solo periodo que aun no ha culminado, presenta una alta actividad legislativa. Su actividad se concentra en la coautoría, con participación complementaria como ponente. Su agenda sustantiva está orientada a derechos, justicia y reconocimiento simbólico, pero con enfoque mayoritariamente nacional y territorialización Caribe marginal. Su perfil corresponde más al de una legisladora de agenda ideológica y de bancada que al de una representante regional con liderazgo individual.

En la Cámara de Representantes, José Eliecer Salazar registra un aumento sustancial de participación en el periodo más reciente con respecto al periodo 2018-2022, cuando también fue representante, lo que sugiere mayor inserción en dinámicas de bancada. Su perfil es el típico de congresista altamente activo bajo lógica colectiva: predominio de coautorías, participación secundaria como ponente y autoría individual marginal. Su agenda es amplia, con cierta orientación hacia materias sociales. Ocho de sus proyectos se dirigen a la Región Caribe, aunque en su mayoría corresponden a reconocimientos culturales.

Finalmente, Carlos Felipe Quintero Ovalle, el representante mejor puntuado en su periodo, combina un número alto de iniciativas propias con un predominio general de la coautoría (alrededor del 76% de su participación). Presenta además actividad relevante como ponente. A diferencia de otros perfiles, propone iniciativas sobre la administración pública, aunque las materias sociales también son relevantes. Su orientación Caribe es reducida, y la medida más relevante para el departamento es

el PAL que pretendía reconocer a Valledupar como Distrito Especial que fue archivado.

6. Corto análisis desde el modelo de agencia y la rendición de cuentas:

El caso de la representación legislativa del Cesar entre 1991 y 2026 muestra una brecha persistente entre el ideal de representación política y la práctica observada, fenómeno que puede analizarse mediante el modelo de agencia. Este enfoque concibe la relación entre ciudadanos y representantes como un vínculo principal-agente, atravesado por problemas estructurales de información y control.

El primero de estos problemas es el de selección adversa. Los votantes disponen de información limitada al momento de elegir a sus representantes, lo que dificulta identificar candidatos con capacidad técnica, voluntad política y orientación programática hacia transformaciones estructurales. En contextos donde predominan señales de corto plazo (visibilidad mediática, redes clientelares o reconocimiento simbólico), es probable que resulten electos congresistas cuya agenda legislativa prioriza iniciativas de bajo impacto estructural, fenómeno observable en la alta proporción de proyectos de honores y reconocimientos frente a proyectos de desarrollo productivo, infraestructura o institucionalidad territorial.

El segundo problema es el de riesgo moral, que emerge una vez elegido el representante. La dificultad de los ciudadanos para monitorear de manera sistemática la gestión legislativa reduce los costos políticos de orientar la actividad hacia iniciativas que maximizan visibilidad individual, pero no necesariamente bienestar colectivo. La evidencia presentada en este estudio (alta cantidad de proyectos, pero baja incidencia en reformas estructurales y planificación territorial) es consistente con este patrón. Congresistas con intensa actividad legislativa pueden, sin embargo, concentrar sus esfuerzos en proyectos simbólicos o alineados con agendas nacionales de bancada, sin que ello implique una estrategia orientada a resolver los problemas estructurales del departamento.

Esta dinámica se articula con la lógica de la rendición de cuentas (*accountability*) y las diferencias institucionales entre Senado y Cámara. El senador, elegido en circunscripción nacional, enfrenta una rendición de cuentas más difusa, lo que incentiva agendas de alcance general. El representante, en cambio, responde a un electorado departamental más delimitado, lo que puede favorecer iniciativas con mayor anclaje territorial. Los datos del estudio son sugerentes en este sentido: entre los senadores, sólo el 20,8% de las autorías y el 4,2% de las coautorías tuvieron orientación explícita hacia la región Caribe; entre los representantes, estas proporciones ascienden al 44% y 5,7%, respectivamente. No obstante, dado que la coautoría constituye la forma predominante de participación, la territorialización efectiva de la acción legislativa sigue siendo baja en ambas corporaciones. Además,

una fracción significativa de las iniciativas regionales corresponde a leyes de honores, con impacto principalmente simbólico.

En conjunto, estos hallazgos sugieren que la estructura de incentivos políticos favorece iniciativas de visibilidad inmediata y bajo costo político, antes que proyectos de alcance estructural y de largo plazo. En el caso del Cesar, ello se traduce en una representación legislativa que, en numerosos periodos, ha estado más orientada a la reproducción de vínculos electorales y al reconocimiento simbólico que a la promoción sostenida de transformaciones económicas, sociales e institucionales profundas.