



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE PARTICIPACIÓN
Comunidad de Madrid



Balance de la actividad legislativa

El Observatorio Legislativo presenta el avance que tuvieron algunos de los proyectos más importantes que hacen trámite en el Congreso, al concluir el segundo período de la legislatura 2008-2009.

LOS PROYECTOS QUE FUERON APROBADOS

Código de minas

- ➔ **Nombre del proyecto:** "por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas."
- ➔ **Número del proyecto:** 10 de 2007 Senado, 334 de 2008 Cámara.
- ➔ **Autor:** Hernán Martínez Torres, ministro de Minas y Energía.
- ➔ **Ponentes:** *Senado:* Julio Alberto Manzur, Antonio Valencia, Oscar Reyes, Ernesto Ramiro Estacio, José Gonzalo Gutiérrez, Mauricio Jaramillo, Jorge Enrique Robledo, Luis Carlos Torres, Manuel Guillermo Mora. *Cámara:* Fabio Arango, Luis Enrique Dussán, Lucero Cortés, Dumith Antonio Nader, Constantino Rodríguez, Pedro María Ramírez, Marco Tulio Leguizamón, Liliana Barón y Orsinia Polanco Jusayu.
- ➔ **Gacetas del Congreso:** *trámite Senado:* 344, 493, 575, 530 y 659 de 2007, 046, 083, 224, 503 y 560 de 2008. *Trámite Cámara:* 895 de 2008, 386 y 522 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** aprobado en plenaria el 17 de junio de 2009, pendiente de sanción presidencial.

La actividad minera en Colombia representa un sector importante dentro de la economía nacional. En el 2006 este sector aportó a los ingresos corrientes de la nación un total de \$1.17 billones y sus exportaciones ascendieron a US\$5.000 millones representando el 21% de las exportaciones totales del país. Los avances del sector, así como la necesidad de herramientas legales que permitieran dar más eficiencia y competitividad a esta actividad, hicieron necesario modificar la legislación adoptada en el 2001. El proyecto radicado por iniciativa del Ministerio de Minas y Energía fue aprobado por el Congreso en la legislatura que acaba de terminar, y contempla medidas como la reestructuración para el otorgamiento de licencias de exploración y explotación donde se compruebe la capacidad técnica y económica de los solicitantes; la delimitación de "áreas especiales" con potencial minero importante susceptibles de ser otorgadas en concesión por procesos de selección objetiva, y la posibilidad de integración de áreas para explotaciones mineras de gran tamaño que pertenezcan al mismo yacimiento, entre otras.

De acuerdo con Fedesarrollo este proyecto resulta muy importante en la medida en que el país "podría incrementar fácilmente la competitividad de su sector minero si aumentara los niveles de información disponible e implementara una legislación y políticas sectoriales más favorables. De otra parte, la pequeña y mediana minería pueden ser una importante fuente de empleo e ingresos para el país, especialmente para las regiones de vocación minera. Sin embargo, en la actualidad estas actividades se llevan a cabo en condiciones tecnológicas y económicas precarias e incumpliendo con frecuencia las normas ambientales¹. Una vez aprobado, representantes del sector minero han expresado cierta preocupación por algunas de las disposiciones del proyecto, en especial por aquella que limita los contratos de concesión minera a 30 años no prorrogables por más tiempo, pues consideran que se "crea una tremenda inestabilidad jurídica, pues esta es una actividad que se desarrolla a largo plazo y en la que se invierten millones de dólares".²



1 Fedesarrollo. Economía y Política. Análisis de la coyuntura legislativa. Reforma al Código Minero. En [ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/EP/ep41.pdf](http://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/EP/ep41.pdf). Consultado el 25/06/2009.
2 http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5476227.html. Consultado el 25/06/2009.

Tecnologías de la información y de las telecomunicaciones (TIC)

- ➔ **Nombre del proyecto:** "por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en Colombia, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".
- ➔ **Número del proyecto:** 112 de 2007 Cámara, 340 de 2008 Senado.
- ➔ **Autor:** María del Rosario Guerra, ministra de Comunicaciones.
- ➔ **Ponentes:** *Cámara:* Ciro Rodríguez, Alonso Acosta, Marino Paz, Néstor Homero Cotrina, Yesid Espinosa. *Senado:* Efraín Torrado.
- ➔ **Gacetas:** *trámite Cámara:* 426 y 633 de 2007, 233, 317, 408 y 424 de 2008. *Trámite Senado:* 934 de 2008, 382, 407 y 528 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente de sanción presidencial.

La iniciativa presentada por el Ministerio de Comunicaciones para avanzar en la organización y estructuración de un marco normativo que permitiera el desarrollo de las TIC en el país, fue aprobada por el Congreso antes del cierre legislativo. El objetivo principal del proyecto, pendiente de sanción presidencial, es dar solidez a las medidas que desde hace algunos años se vienen implementando en Colombia y que pretenden promover el uso de las TIC entre la población, pero que hasta el momento no han tenido avances significativos en términos de una efectiva apropiación de las tecnologías en la sociedad, debido en parte a la existencia de barreras institucionales –regulación dispersa, ausencia de capacidades organizacionales, inseguridad jurídica para las inversiones, etc.– que dificultan la explotación racional, eficiente y equitativa de los recursos.

Con la aprobación de este proyecto, se cambia la denominación del Ministerio de Comunicaciones que ahora será el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Así mismo, se fijan los lineamientos para la reorganización del sector de las TIC, mediante la estructuración de una red institucional dedicada de manera exclusiva a la formulación y aplicación de políticas y planes para la promoción y el desarrollo del sector, el establecimiento de mecanismos que hagan más eficiente y transparente la prestación de los servicios de comunicaciones y la protección de los usuarios de telecomunicaciones; así como promover el acceso masivo de los ciudadanos a las TIC, promoviendo su utilización en las distintas actividades productivas y del gobierno, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes del país.

Principio de oportunidad

- ➔ **Nombre:** "por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el principio de oportunidad".
- ➔ **Número de la ley:** 1312 de 2009.
- ➔ **Autores:** Carlos Holguín Sardi, ministro del Interior y de Justicia; Mario Iguarán, fiscal General de la Nación y Héctor Helí Rojas, senador de la República.
- ➔ **Ponentes:** *Senado:* Héctor Eli Rojas, Eduardo Enrique Maya, Gina Parodi, Samuel Arrieta, Oscar Darío Pérez, Gustavo Petro. *Cámara:* German Olano, Nicolás Uribe, Heriberto Sanabria, William Vélez, Roy Barreras y Odín Sánchez.
- ➔ **Gacetas del Congreso:** *trámite Senado:* 124, 230, 378 y 508 de 2008. *Trámite Cámara:* 865 y 868 de 2008, 255, 519 y 520 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** sancionado el 9 de junio de 2009.

Desde el fallo de la Corte Suprema de Justicia que en el 2007 declaró la imposibilidad de aplicar medidas como la cesación de procedimiento y otros beneficios contenidos en las leyes 782 y 975 a los paramilitares dentro del proceso de desmovilización, el gobierno nacional se dio a la tarea de buscar alternativas que permitieran continuar con el proceso de paz iniciado con las autodefensas y prever mecanismos para los procesos futuros con otros grupos al margen de la ley. En este contexto, fue radicado un proyecto de ley que buscaba introducir algunas modificaciones al Código Penal de manera que los desmovilizados de rango medio y bajo pudieran ser procesados por concierto para delinquir simple y no por delitos políticos. Sin embargo, el proyecto no contó con el apoyo suficiente para ser tramitado en el Congreso y fue archivado. Por este motivo fue radicado un nuevo proyecto de ley, con el apoyo del ejecutivo, algunos congresistas y la Fiscalía General de la Nación, que buscaba dar una salida a la situación jurídica de cerca de 20.000 desmovilizados, que desde el fallo del 2007 no han podido resolver su situación con la justicia.

La iniciativa logró ser aprobada antes del cierre de esta legislatura y permitirá aplicar el principio de oportunidad durante las etapas de investigación y juicio, con el objetivo de incentivar la colaboración con la justicia, en especial en los procesos relacionados con narcotráfico y terrorismo. De acuerdo con declaraciones hechas por el fiscal general, Mario Iguarán, la reforma se podrá aplicar a "los desmovilizados, los que muestren voluntad de reconciliación, de reincorporación a la sociedad y la oportunidad de desarticular organismos mafiosos, bloques y frentes terroristas, así como capturar a los cabecillas". Por su parte, el representante a la Cámara, Nicolás Uribe, explicó que el principio existe desde la Ley del nuevo Código de Procedimiento Penal, pero básicamente lo que se hizo en la plenaria fue incorporar tres escenarios más: guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes³.

Reforma financiera

- ➔ **Nombre:** "por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones".
- ➔ **Número del proyecto de ley:** 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado.
- ➔ **Autor:** Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda y Crédito Público.
- ➔ **Ponentes:** *Senado:* Omar Yopez, Oscar Darío Pérez, Gabriel Zapata, Piedad Zucardi, Víctor Renán Barco, Germán Villegas y Camilo

Sánchez. *Cámara:* Carlos Zuluaga, Luis Eduardo Salas, Santiago Castro, Germán Darío Hoyos, Wilson Borja, Jorge Julian Silva, Orlando Montoya, Mauricio Lizcano, Fernando Tamayo, Felipe Orozco, Gilberto Rondón.

- ➔ **Gacetas:** *trámite Cámara:* 138, 341, 366 y 426 de 2008 y 423 de 2009. *Trámite Senado:* 365 y 426 de 2008, 418, 513 y 516 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente de sanción presidencial.

Finalmente el proyecto de reforma financiera radicado por el gobierno durante el primer semestre de 2008 fue aprobado por el Congreso. Este proyecto fue catalogado como una de las iniciativas de mayor relevancia no sólo por los cambios que introduce al sistema financiero colombiano en general, sino en especial por las modificaciones que hace al régimen de pensiones y la creación de la figura del defensor del consumidor financiero.

3 <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=829382>. Consultado el 25/06/2009.



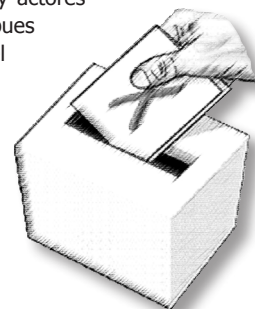
De acuerdo con el balance de la legislatura presentado por el gobierno nacional, la reforma financiera que logró completar satisfactoriamente su trámite, incorpora medidas como la estructuración del Sistema de Atención al Consumidor Financiero; la prohibición del uso de cláusulas abusivas en los contratos que impliquen adquirir nuevos productos o renovar los existentes sin autorización expresa; la estructuración de un sistema de multifondos que permita la adopción de portafolios de inversión a partir de los perfiles de riesgo y la edad de los ahorradores; la creación de Beneficios Económicos Periódicos (Beps) que garanticen a todas las personas un ingreso mínimo, y de sistemas de ahorro voluntario para la vejez destinados a aquellos que ganan menos de un salario mínimo y se encuentran en el sector informal.

Reforma política

- ➔ **Nombre del proyecto:** "por medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia".
- ➔ **Número del proyecto:** acto legislativo 106 de 2008 Cámara y 012 de 2008 Senado.
- ➔ **Autor:** Fabio Valencia Cossio, ministro del Interior y de Justicia.
- ➔ **Ponentes:** *Senado:* Armando Benedetti, José Darío Salazar, Elsa Gladys Cifuentes, Jesús García, Samuel Arrieta y Gustavo Petro. *Cámara:* Tarquino Pacheco, Jaime Durán, Miguel Rangel, Gustavo Puentes, Heriberto Sanabria, Oscar Arboleda, River Legro, Jorge Giraldo, Edgar Gómez, David Luna, William Vélez, Odín Sánchez, Carlos Ávila, Fernando Motoa, Rosmery Martínez, Orlando Guerra, Carlos Soto, German Olano, Guillermo Rivera y Jorge Homero.
- ➔ **Gacetas:** *primera vuelta, trámite Cámara:* 558, 674, 725, 736, 742, 768 y 944 de 2008. *Trámite Senado:* 828, 948, 889, 911, 943 y 953 de 2008. *Segunda vuelta, trámite Cámara:* 227, 234, 241, 266, 273, 313 y 077 de 2009. *Trámite Senado:* 374 y 427 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente de revisión de la Corte Constitucional y de sanción presidencial.

Uno de los proyectos que acaparó toda la atención de los medios de comunicación y de la ciudadanía en general, fue la reforma política, que el Congreso empezó a tramitar desde el año 2008, luego de que una iniciativa similar fuera archivada en último debate a petición del gobierno nacional. La reforma aprobada y conciliada por el legislativo, que ahora debe agotar la revisión de la Corte Constitucional, contempla medidas como la posibilidad de convocar consultas entre dos o más partidos o movimientos políticos para escoger candidatos únicos de coalición; incorpora la figura de voto nominal y público en las decisiones del Congreso durante los debates de los proyectos de ley, financiación mediante anticipos y no sólo por reposición de votos como funciona hoy, y la llamada "silla vacía" que implica que no habrá reemplazo en las curules, desde el momento de la captura de los congresistas que sean investigados por "delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad", sin que el partido respectivo pierda la curul definitivamente, hasta que no haya condena o el congresista renuncie a su fuero⁴, entre otras medidas.

Si bien gran parte de las medidas incorporadas dentro de la reforma política deberán ser desarrolladas a través de leyes específicas, diferentes académicos y actores políticos han mostrado su descontento por lo aprobado en el Congreso, pues consideran que las medidas no generarán cambios significativos para el sistema político colombiano y por el contrario podrían acentuar algunas de sus falencias actuales, sobre todo si se tiene en cuenta que las modificaciones aprobadas no cobijan a los actuales congresistas. No obstante, los sectores más optimistas consideran que si bien no se introducirán cambios tan notorios como con la reforma de 2003, si se contemplan medidas que pueden llegar a ser útiles para el sistema político. Además, con la reforma ya aprobada, lo que se debe procurar es que su reglamentación fortalezca estas medidas y efectivamente corrija en lo que pueda, las falencias del sistema político colombiano.



LOS PROYECTOS QUE CONTINÚAN SU TRÁMITE

Prohibición del uso de sustancias psicoactivas "dosis mínima"

- ➔ **Nombre:** "por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política".
- ➔ **Número del proyecto:** acto legislativo 285 de 2009 de Cámara, 020 de 2009 de Senado.
- ➔ **Autores:** Fabio Valencia Cossio, ministro del Interior y Justicia y Diego Palacio Betancourt, ministro de Protección Social.
- ➔ **Ponentes:** *Cámara:* Nicolás Uribe, Rosmery Martínez, Juan de Jesús Córdoba, Jaime Durán y Tarquino Pacheco. *Senado:* Juan Carlos Vélez, Eduardo Enrique Maya, Samuel Arrieta, Alfonso Valdivieso, Parmenio Cuellar y Luis Fernando Velasco.
- ➔ **Gacetas del Congreso:** *trámite Cámara:* 161, 240, 281 y 313 de 2009. *Trámite Senado:* 374, 380, 393, 466, 476 y 529 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** aprobado en primera vuelta, continúa segunda ronda de debates.

Uno de los proyectos que mayor controversia generó en la opinión pública fue el Acto Legislativo propuesto por el gobierno nacional para modificar el artículo 49 de la constitución, que regula el tema de la "dosis mínima". La propuesta del ejecutivo, que en un principio contemplaba medidas de penalización, busca prohibir el consumo de sustancias psicoactivas e incentivar el desarrollo de medidas pedagógicas y terapéuticas con fines preventivos y de rehabilitación para aquellos que tienen dependencia a este tipo de sustancias. Además, será deber del Estado promover campañas de prevención contra el consumo, así como prestar la atención debida a las personas diagnosticadas como adictos, a fin de procurar su recuperación y prevenir comportamientos que atenten contra su salud e integridad.

Aunque el senador Armando Benedetti, designado como uno de los ponentes del proyecto, presentó ponencia negativa solicitando el archivo del proyecto, argumentando la ineficacia de medidas prohibicionistas dentro de la lucha contra el narcotráfico que lidera Colombia, el gobierno nacional logró concertar la iniciativa con diversos partidos y movimientos políticos, de manera que al finalizar la legislatura, el acto legislativo logró cerrar la primera ronda de debates, como lo exige el trámite de este tipo de leyes. Sin duda, al iniciar la siguiente legislatura el proyecto seguirá causando diversas opiniones, pues si bien quienes apoyan la iniciativa argumentan que con estas medidas se podrá controlar el aumento en el consumo que se ha presentado en los últimos años, aquellos que están en desacuerdo consideran que lo lógico es impulsar políticas y programas de desestimulación al consumo y de tratamiento integral a quienes ya son considerados como adictos.

4 Resumen Reforma Política. En <http://www.fortalecimientodemocratico.org/recursos/desde-el-congreso/25-resumen-reforma-politica>. Consultado el 30/06/2009.



Fondo de ahorro de regalías

- ➔ **Nombre:** "por la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro de Regalías y se dictan otras disposiciones".
- ➔ **Número del proyecto de ley:** 144 de 2008 Senado.
- ➔ **Autor:** Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda y Crédito Público.
- ➔ **Ponentes:** Humberto de Jesús Builes, Ernesto Ramiro, José Gonzalo Gutiérrez, Julio Alberto Manzur, Manuel Guillermo Mora, José David Name, Oscar Reyes Cárdenas, Jorge Enrique Robledo, Hugo Serrano Gómez, Luis Emilio Sierra y Ramón Antonio Valencia.
- ➔ **Gacetas del Congreso:** 574 y 941 de 2008.
- ➔ **Estado actual:** archivado.

Debido a las constantes críticas a los departamentos y municipios receptores de regalías directas por no efectuar una administración responsable de estos recursos, que permitiera avanzar hacia un desarrollo económico y social sostenible e incentivara la creación de nuevas actividades económicas, reduciendo la dependencia de la explotación de los recursos de donde se originan las regalías, fue radicado al inicio de la legislatura un proyecto de ley cuyo objetivo principal era la creación de un Fondo de Ahorro de Regalías a través del cual estas entidades territoriales pudieran ahorrar una proporción de dichos recursos a fin de preservar la estabilidad macroeconómica durante las distintas fases de explotación. A su vez, se contemplaban modificaciones al esquema de escalonamiento que se utiliza hoy para distribuir las regalías entre los municipios productores y los no productores dentro de un mismo departamento, así como mecanismos de facilitación para el ejercicio de veedurías ciudadanas y monitoreo del uso de estos recursos por parte de la ciudadanía y de los órganos de control formal.

El proyecto fue archivado por no haber alcanzado a surtir primer debate en la Comisión V antes del cierre de la legislatura, no obstante era considerado como una de las iniciativas con mayor trascendencia para el país, pues contenía medidas efectivas para la reestructuración del sistema de entrega de recursos por concepto de regalías, recogiendo los resultados exitosos de la implementación del Fondo de Estabilización Petrolera y procurando una mejor utilización de estos recursos por parte de los departamentos y municipios.



Reforma tributaria territorial

- ➔ **Nombre:** "por medio del cual se establecen modificaciones a algunos tributos del orden territorial".
- ➔ **Número del proyecto de ley:** 302 de 2009 Cámara.
- ➔ **Autor:** Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda y Crédito Público.
- ➔ **Ponentes:** No asignados.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 191 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** archivado.

En el último período de la legislatura 2008-2009 fue radicado un proyecto de iniciativa gubernamental que buscaba reorganizar la estructura tributaria en el ámbito territorial, especialmente en lo relacionado con la definición y liquidación de los impuestos departamentales y municipales. Este proyecto, originado principalmente por las recomendaciones hechas por la Comisión para el Fortalecimiento de los Departamentos, convocada por la Federación Nacional de Departamentos, tenía como principal objetivo fortalecer los ingresos individuales de las entidades territoriales, ampliar su autonomía y mejorar la eficiencia en el recaudo.

A pesar de contar con mensaje de urgencia del gobierno nacional, al cierre de la legislatura el proyecto fue archivado por no contar con ponencia para primer debate. Esta era una iniciativa que buscaba dar soluciones integrales a las falencias del régimen tributario territorial con medidas como reformas a las tarifas de los impuestos sobre vehículos automotores, consumo de licores y cigarrillo; la destinación de un porcentaje del impuesto de registro para el Fondo de Nacional de Pensiones y Entidades Territoriales (Fonpet), y la creación de la tasa de alumbrado público para los municipios. No obstante los cambios que introducía al régimen impositivo territorial, algunos expertos consideraban que el proyecto dejaba de lado temas fundamentales para lograr un efectivo fortalecimiento de la estructura tributaria subnacional, además de ser presentada justo antes de las elecciones de 2010, lo que podía convertir la medida en un mecanismo para obtener réditos políticos que distorsionaban el fin de la iniciativa.



OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org