



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

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

Terminado el primer período de la legislatura 2009-2010, el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política presenta un balance de los principales proyectos de ley y acto legislativo que fueron estudiados y tramitados por el Congreso de la República.

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

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



Si bien la legislatura iniciada el pasado 20 de julio ha estado marcada por una notoria concentración en temas de carácter político como el referendo reeleccionista, debates de control político relacionados con escándalos como el de Agro Ingreso Seguro y el comienzo de la contienda electoral que culminará con la elección de un nuevo Congreso en marzo de 2010, el órgano legislativo tuvo a su cargo el estudio de importantes iniciativas en distintas áreas relacionadas con administración de justicia; administración pública y temas políticos; relaciones comerciales y de cooperación con otras naciones y organismos internacionales de los que Colombia es parte; ajustes al esquema tributario nacional y regional; sistema de educación y salud, y modificaciones a la normativa penal, laboral y civil, entre otros temas.

Aunque el cierre de legislatura del congreso deja varios temas y proyectos pendientes por falta de consenso político o de tiempo para darles el respectivo trámite, se aprobaron y tramitaron proyectos decisivos e importantes para el país. De manera general, de los 451 proyectos estudiados por el legislativo en este período, entre los que se encuentran tanto los que venían de la legislatura 2008-2009 como los presentados durante el primer período legislativo 2009-2010, 84 hacen referencia a temas de salud pública y seguridad social, 53 son proyectos de conmemoración y homenaje, 48 se enfocaron en propuestas relacionados con educación y empleo, y cerca de 38 tienen relación con temas de administración pública y de justicia.

Aunque no se puede desconocer que algunos de los proyectos relacionados con homenajes y celebraciones son de importancia para el desarrollo económico y la protección cultural de algunos municipios colombianos, el hecho de que éstos sean el tercer tema más tratado por los congresistas, genera cuestionamientos en tanto estas no son las iniciativas de mayor impacto ni las que apuntan a solucionar los problemas estructurales del país.

Varios proyectos de iniciativa gubernamental terminaron su trámite de manera satisfactoria, como es el caso de la prohibición al consumo de la dosis mínima y la permanencia del impuesto al patrimonio. Sin embargo, otras iniciativas de gran importancia para el ejecutivo no tuvieron el mismo éxito, como lo fue la reglamentación de la reforma política y el proyecto que introducía modificaciones al régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. En cuanto a las prioridades temáticas de los proyectos de iniciativa del ejecutivo, primaron los temas relacionados con tratados internacionales, administración y hacienda pública.

A continuación, se presenta un breve recuento de los principales proyectos de ley y de acto legislativo que fueron estudiados por el Congreso de la República, y de los principales temas

que fueron abordados en cada uno de ellos. Algunos de estos proyectos, a pesar de ser iniciativas importantes para el desarrollo político, social y económico del país, no lograron ser aprobados, o bien por falta de consenso en el legislativo o por falta de tiempo para su aprobación conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992. Por su parte, otras iniciativas ya cuentan con sanción presidencial y algunas más continuarán su trámite en el período legislativo a iniciar en marzo de 2010.

Acuerdos comerciales y de cooperación

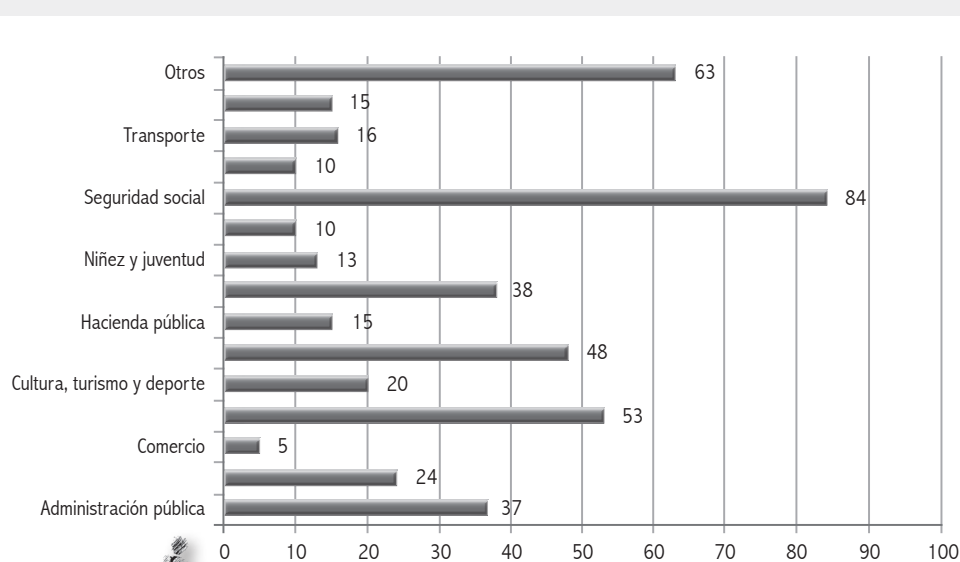
Durante los últimos años, el país ha logrado importantes avances en términos de inmersión a la economía mundial, a través de la inclusión de mecanismos multilaterales y de la adopción de acuerdos bilaterales con diversos países con los que se han fortalecido las relaciones comerciales ya existentes o con los que se han creado nuevos mercados con regiones destinadas a convertirse en potencia, en términos de desarrollo económico y comercio internacional.

En este período legislativo, el Congreso estudió varios de estos convenios o acuerdos comerciales tal como lo exige la ley, para que puedan ser incorporados como normativa interna y tengan total aplicación en el ámbito nacional. Ya fueron sancionados como leyes de la república el acuerdo de libre comercio celebrado con la Asociación Europea de Libre Comercio, conocida como los estados AELC y conformada por la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega y la Confederación Suiza, y el acuerdo de libre comercio suscrito con Canadá. Sin embargo, este último aún no cuenta con la aprobación del parlamento canadiense que, finalizando el 2009, argumentó necesitar más pruebas sobre los avances en términos de protección de derechos laborales y sindicales para que el tratado sea aprobado, y que de lograr finalizar exitosamente su trámite, permitirá sin restricción alguna al 90% de los productos agrícolas y 97% de las mercancías industriales colombianas al mercado canadiense, el cual se ubica internacionalmente como la quinta economía en materia de intercambios comerciales y la décima en generación de inversión extranjera directa.

Una vez se inicie el segundo período legislativo, continuará el estudio de proyectos como el convenio de protección y promoción recíproca de inversiones firmado con la Unión Belgo-Luxemburguesa, el convenio para evitar doble imposición y prevenir evasión fiscal del impuesto de renta y sobre el patrimonio celebrado con Canadá, y el convenio de protección y promoción recíproca de inversiones con China, que ya terminó la primera ronda de debates en el Senado y comienza el trámite en la Cámara de Representantes.

Además de los acuerdos relativos a la apertura de nuevos mercados y la promoción de inversiones, también hacen tránsito en el Congreso una serie de convenios que cubren otras áreas de cooperación como son el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el acuerdo general de cooperación con la República de Mozambique, los convenios de cooperación cultural firmados con la República Argelina y la República Portuguesa, y el acuerdo para el establecimiento de un régimen especial fronterizo con Brasil en la zona de Tabatinga y Leticia, respectivamente.

Gráfica 1. Proyectos estudiados durante el primer período de la legislatura 2009-2010



Reformas al esquema tributario

Uno de los proyectos de ley más importantes aprobados por el Congreso de la República, es el relacionado con el sistema tributario regional, sancionado como la Ley 1378 de 2010, el cual propuso mantener la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales, retomando la fórmula de la Ley 788 de 2002 de manera que nuevamente se permita el descuento sobre el IVA que deben pagar los productores oficiales y del IVA pagado en la producción de los licores de manera directa por las empresas departamentales, producción que además está sujeta a monopolio en virtud del arbitrio rentístico.

En cuanto a reformas al esquema impositivo nacional, el proyecto más importante estudiado por el Congreso en este período legislativo, fue la iniciativa presentada por el gobierno nacional que prorroga el impuesto al patrimonio, de manera que para el año 2011, dicho impuesto corresponderá a 2.4%, para patrimonios cuya base gravable sea igual o superior a \$3.000 millones sin que

exceda de \$5.000 millones, y de 4.8% para patrimonios cuya base gravable sea igual o superior a \$5.000 millones. La Ley 1370 de 2009, número con el que fue sancionada la iniciativa por el presidente de la república, establece que pago del impuesto se hará en ocho cuotas durante los cuatro años, programados dentro de unos plazos que deberá establecer el gobierno central.

Si bien estas dos iniciativas introdujeron cambios importantes en términos de recaudo para el sistema tributario nacional y regional, la principal crítica es que, hasta este momento, no ha sido estudiado por el Congreso ningún proyecto de reforma estructural al régimen tributario que permita solucionar de manera integral problemas relacionados con las altas tarifas, bajo recaudo y creciente evasión, pues aunque durante el último período de la legislatura 2008-2009 fue presentado un proyecto de Reforma Tributaria Territorial, con el aval del gobierno nacional y sustentado en un estudio técnico previo avalado por las autoridades departamentales, este no logró continuar su tránsito en el Congreso.

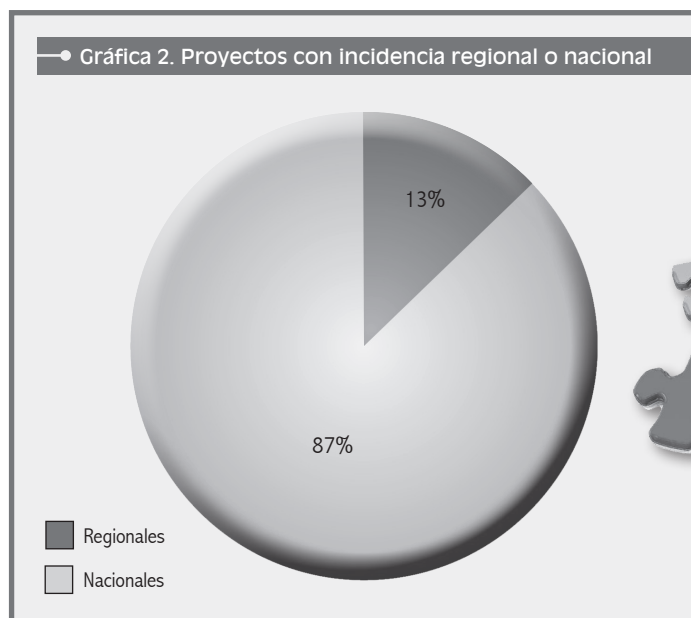
Administración pública y asuntos políticos

Los proyectos relacionados con administración pública y en especial con asuntos políticos, ocuparon gran parte de la agenda legislativa. De manera particular, el Congreso se ocupó de la discusión y aprobación de la iniciativa de referendo que permitiría una segunda reelección para el presidente Álvaro Uribe, y de los proyectos de reglamentación de la reforma política aprobada en el Acto Legislativo 01 de 2009, presentados por el gobierno nacional y un grupo de congresistas. Este último fue uno de los temas que mayor polémica causó al finalizar el primer período de la legislatura, pues se esperaba que la iniciativa de reglamentación unificada pudiera finalizar su trámite y de esta manera regir para las elecciones a realizarse en marzo. Sin embargo, a pesar del mensaje de urgencia enviado por el gobierno, el proyecto no logró ser aprobado, por lo que temas como el financiamiento electoral, el régimen sancionatorio aplicable, y los mecanismos de democracia interna de los partidos y movimientos, serán reglamentados una vez se inicie el siguiente período legislativo.

Por otro lado, fueron presentadas nuevamente para estudio del legislativo, iniciativas como la regulación de la actividad de cabildeo, la reelección de gobernadores y alcaldes, y el desarrollo de una ley de ordenamiento territorial. Sin embargo y a pesar de ser propuestas que necesariamente

deben ser desarrolladas, estas propuestas no han contado con el apoyo suficiente ni de los congresistas ni del gobierno central, al igual que en legislaturas anteriores.

Así mismo, algunos de los proyectos que continúan su trámite, relacionados con la administración pública y la estructura organizativa del Estado, son el que propone la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la creación de la Agencia Central de Inteligencia (ACI), como nuevo departamento administrativo encargado de las labores de inteligencia y contrainteligencia estatal, y la iniciativa que procura la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios. A su vez, ya cuenta con sanción presidencial una iniciativa que si bien no tuvo un despliegue noticioso significativo, si tendrá un impacto para la administración pública: la Ley 1368 de 2009 que modificó a partir del 1 de enero, la categorización y actualización de los honorarios de los concejales.



Los proyectos estudiados relacionados con el sector salud se concentran, como en legislaturas anteriores, en reformas parciales a la Ley 100 de 1993 en temas relacionados con el sistema pensional, indemnizaciones, licencia de maternidad, acceso a medicamentos, entre otros. Este hecho refuerza aun más la necesidad de reformas integrales al sistema de seguridad social en general, de manera que resulte efectivo para la cobertura de las demandas de la población.

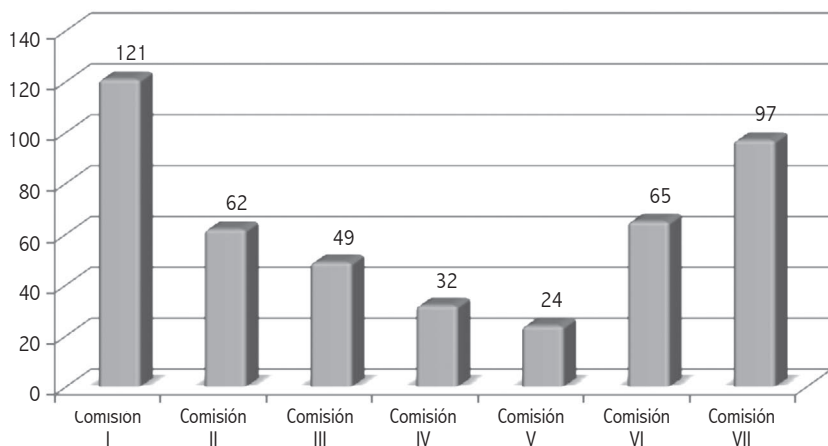
En este sentido uno de los proyectos más importantes para el sector salud, era el que introducía modificaciones a la Ley 643 de 2001 sobre el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, de manera que se aumentarían los recursos para la financiación del sector público de salud en cerca de \$350 mil millones a través de la regulación de la organización, administración, operación, control y explotación de los monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, y así superar las deficiencias en la operación del régimen monopolístico. No obstante, a pesar de ser una iniciativa presentada por el gobierno nacional y que parecía tener el apoyo mayoritario del legislativo, fue archivada antes de terminar las sesiones del año 2009 con una votación de 40 a favor y 20 en contra. Ante el archivo del proyecto, el gobierno nacional afirmó que la propuesta contenida en el proyecto posiblemente sería incluida en los Decretos de Emergencia Social.

Por su parte, el proyecto impulsado por el gobierno nacional que buscaba prohibir la dosis mínima, logró terminar los ocho debates correspondientes y fue sancionado como el Acto Legislativo 02 del 21 de diciembre de 2009. Con esta iniciativa el gobierno nacional busca armonizar las medidas de lucha contra el narcotráfico que Colombia ha venido liderando en los últimos años a través de la prohibición al porte y consumo de estupefacientes. A su vez, se ordena que a través de una ley se fijen las medidas y procedimientos administrativos de carácter médico, terapéutico y pedagógico

necesarios para el tratamiento de las personas que consuman estas sustancias, siempre y cuando se cuente con su consentimiento para someterse a dichas medidas.

Desde su presentación al Congreso de la República, el proyecto –que inicialmente buscaba retornar a la penalización del porte y consumo de estupefacientes– causó posiciones contrapuestas, pues quienes lo apoyan argumentan que la prohibición es un avance para el tratamiento de las personas que médicamente padecen adicción a estas sustancias y que necesariamente requieren atención médica y de rehabilitación, mientras que algunos de los argumentos en contra –como los expuestos por el exmagistrado de la Corte Constitucional Carlos Gaviria, ponente de la sentencia C-221 de 1994 que despenalizó la dosis personal– se sustentan en la poca tecnicidad de la reforma, en tanto que el derecho penal no se estructura sobre prohibiciones sino sobre la tipificación de conductas punibles con sanciones establecidas y en el retroceso que una medida prohibitiva implica para la sociedad colombiana, más aun cuando existen sanciones claras para la comercialización y producción.

● Grafica 3. Número de proyectos estudiados por Comisión



Agricultura y medio ambiente

Si bien las discusiones legislativas se concentraron en temas de contenido político, algunos proyectos relacionados con temas ambientales y de agricultura fueron estudiados. Tal es el caso de la Ley 1333 de 2009 que regula el procedimiento sancionatorio ambiental, el proyecto de ley presentado por el senador Néstor Iván Moreno Rojas que incluye en la normativa ambiental vigente un comparendo ambiental para los infractores de normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y el

proyecto 61 de 2009 de Senado por el que se expide la Ley General de Pesca y Agricultura.



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