



**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer Stiftung**

**ΣM**  
La Suma de Todos  
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN  
**Comunidad de Madrid**



## Balance de la actividad legislativa

### 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](http://www.icpcolombia.org)

Terminado el segundo 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.

La legislatura que termina estuvo marcada por varios eventos de trascendencia nacional que por su naturaleza impactaron el desempeño y prioridades del órgano legislativo. La inexecutable del referendo que pretendía convocar a los colombianos a las urnas con el fin de definir una segunda reelección presidencial, la consecuente campaña presidencial, las elecciones del nuevo Congreso y la crisis del sistema de salud son sólo algunos de esos sucesos. Un efecto evidente de este escenario es la carga legislativa durante el segundo período de la legislatura 2009-2010, siempre que al comparar el número de proyectos estudiados en el primer período, se aprecia que las iniciativas se reducen de 451 a sólo 106. Este fenómeno puede estar relacionado con que el tiempo que los congresistas dedican al trabajo político en sus regiones en tiempo pre-electoral, es superior al promedio habitual, por lo que los momentos para impulsar la agenda legislativa se reducen.

Aun así es necesario recordar que a esa carga legislativa –medida a partir de los proyectos de ley que se radican en el periodo respectivo– se le suman los proyectos que vienen haciendo tránsito desde períodos anteriores, los debates de control político y todas las demás actividades usuales del Congreso. Así las cosas, hay que destacar cómo el Congreso dio un trámite preferencial a iniciativas como el proyecto de ley que generaba rentas adicionales para el sistema general de seguridad social, presentado con mensaje de urgencia por el ejecutivo días después de que la Corte Constitucional considerará que no habían motivos suficientes para tratar el tema por medio de la declaratoria extraordinaria del Estado de Emergencia Social.

Al analizar la distribución temática de la agenda legislativa, se aprecia que los proyectos de honores y conmemoraciones continúan ubicándose entre los más tramitados, en esta ocasión en el primer lugar con un total de 19 proyectos. Durante el primer período de la legislatura 2009-2010 dicha clase de iniciativas alcanzó el segundo lugar con un total de 53 proyectos, que porcentualmente ocupaban el 11.7% de la carga total del legislativo; en esta ocasión sube considerablemente hasta el 18% del total de iniciativas. A su vez, las gráficas 2 y 3 evidencian que la

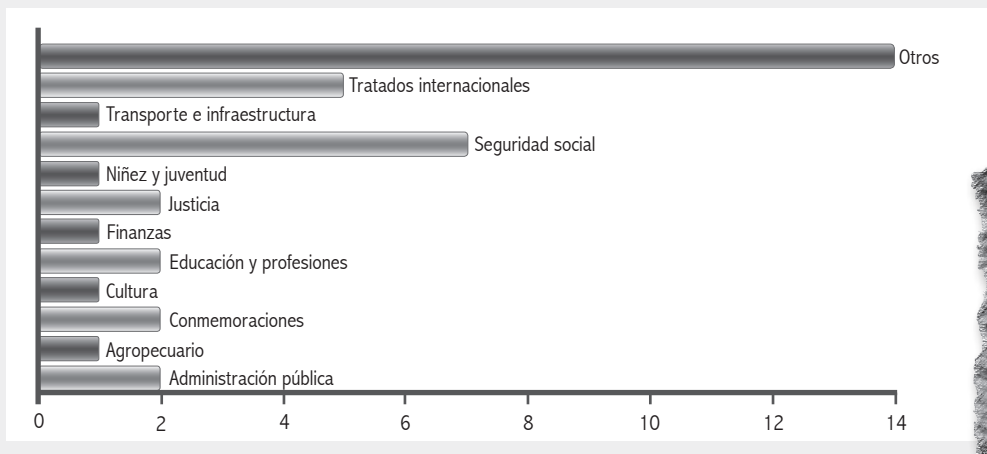
mayoría de los proyectos de conmemoración se adelantan en la Cámara de Representantes, situación fácilmente entendible por la vocación regional que tienen esta clase de proyectos y la conformación de la corporación misma.

Gráfica 1. Carga legislativa por período / Legislatura 2009-2010



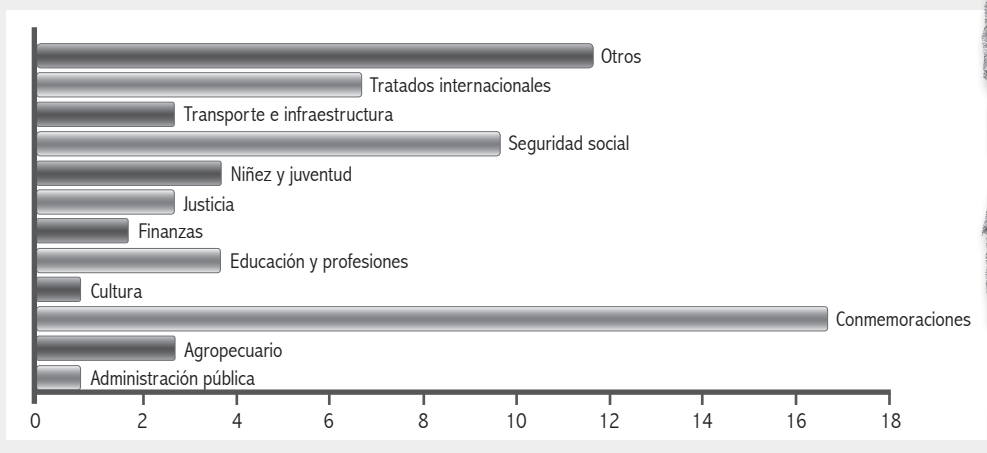
Gráfica 2. Distribución temática de carga legislativa / Senado de la República

Segundo período 2009-2010



Gráfica 3. Distribución temática de carga legislativa / Cámara de Representantes

Segundo período 2009-2010



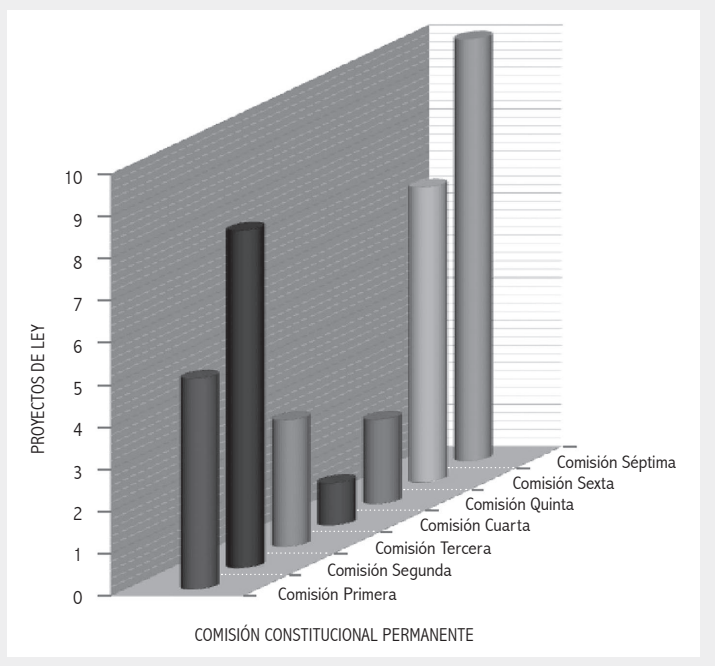
Los temas de seguridad social ocupan el segundo lugar en cantidad de iniciativas presentadas, con un total de 17 proyectos de ley. La mayoría de estos tenían estrecha relación con el manejo fiscal del sector salud e intentaban responder a la difícil situación presupuestal que atraviesa el sector actualmente; en ese sentido tanto el gobierno nacional como varios congresistas presentaron proyectos relacionados con esta materia.

En tercer lugar se ubican proyectos de ley relacionados con tratados internacionales. Como se sabe, la mayoría de instrumentos internacionales suscritos por el gobierno nacional requieren la ratificación posterior por parte del Congreso de la República, con el fin de vincular efectivamente al Estado colombiano. En total fueron presentados doce proyectos de ley relacionados con instrumentos de derecho internacional, todos ellos adelantados por iniciativa gubernamental. Entre los más importantes se destacan los acuerdos de promoción y protección de inversiones con India, Reino Unido y la República Popular de China.

Otro de los temas de gran importancia en la agenda del segundo periodo de la legislatura 2009-2010 fue el relacionado con la administración de justicia. En el Congreso se radicaron importantes iniciativas que pretenden atacar problemas estructurales de la justicia, con miras a reducir la congestión judicial, modificar los mecanismos de colaboración armónica entre las ramas del poder, particularmente el ejecutivo y el judicial, por medio de la escisión

Gráfica 4. Carga legislativa por comisión / Senado de la República

Segundo período 2009-2010



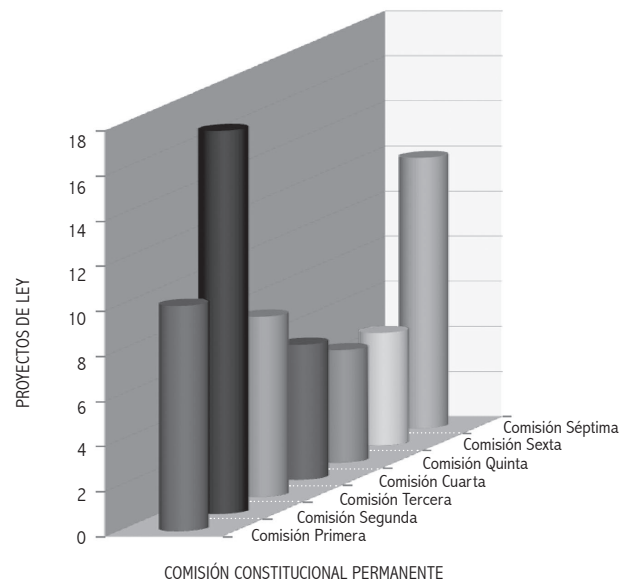
del actual Ministerio de Interior y de Justicia en el Ministerio de Interior y el Ministerio de Justicia separadamente.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la distribución del trabajo legislativo en las comisiones constitucionales permanentes, de acuerdo con las gráficas 4 y 5 debe decirse que las comisiones Segunda y Séptima de ambas cámaras son las que mayor carga de trabajo concentran para el período analizado. Dicha situación se relaciona con las prioridades legislativas que hemos descrito arriba; como se sabe, la Comisión Segunda se dedica a temas de política internacional, por lo que inicia el estudio de los tratados internacionales a ser ratificados por el Congreso de la República. Por su parte, la Comisión Séptima estudia proyectos relacionados con la seguridad social, por lo que la elevada importancia de estos durante este período es causa explicativa de la elevada carga de trabajo.

A continuación, el Observatorio Legislativo realiza una breve presentación de los proyectos de ley más importantes que hicieron trámite durante este período legislativo. Algunos de estos proyectos son ya leyes de la república, otros deberán esperar la instalación del nuevo Congreso para decidir su suerte, así como también la llegada del nuevo gobierno, el cual, sin lugar a dudas está llamado a definir varias prioridades legislativas de acuerdo con su agenda política.

Gráfica 5. Carga legislativa por comisión / Cámara de Representantes

Segundo período 2009-2010



## Sistema general de seguridad social y recursos para el sector salud

Desde el inicio del segundo período de la legislatura 2009-2010 el tema de la seguridad social resultó de alta importancia para los legisladores colombianos. Más aún, en balances anteriores evidenciamos cómo proyectos importantes para la salud, como el que redefinía el monopolio rentístico de juegos de azar para dar mayores recursos al sector, ya habían ocupado el interés legislativo<sup>1</sup>. Para este período es necesario resaltar que antes de instalarse las sesiones ordinarias, ya se habían presentado proyectos relacionados con la prestación de servicios de salud, como el que regulaba la atención y cuidados paliativos para pacientes con enfermedades calificadas como crónicas. Es necesario recordar que esta clase de situaciones, además de representar una grave afectación para el goce efectivo del los derechos de los pacientes, significan grandes costos para un sistema que ya está bastante recargado financieramente, por lo que es más que necesario que el Congreso se ocupe de regular el manejo que se les da a dichos casos.

Adicionalmente, en el mes de enero de 2010 la recién declarada Emergencia Social, que facultó al gobierno nacional para expedir decretos extraordinarios con el fin de obtener rentas para la salud y coordinar el manejo de cierto tipo de procedimientos administrativos, entre otros asuntos, significó que el inconformismo de algunos congresistas con las medidas que de esa manera se habían tomado, se tradujera en proyectos de ley alternativos. Entre ellos encontramos por ejemplo el proyecto de ley 230 de 2010 Senado, presentado por la senadora Dilian Francisca Toro.

No siendo precario el movimiento de la agenda legislativa relacionada con la seguridad social y particularmente el sector salud, la declaratoria de inexecutable de los decretos de Emergencia Social por parte de la Corte Constitucional, obligó al gobierno a llevar un nuevo proyecto de ley con mensaje de urgencia. De esa manera fue presentado el proyecto

245 de 2010 Senado (280 de 2010 Cámara), que en buena forma revive los mecanismos fiscales que se habían diseñado durante la Emergencia Social para direccionar más recursos hacia el sistema general de seguridad social. Es necesario recordar que la Corte Constitucional al declarar inexecutable el llamado "decreto madre" de la Emergencia Social, moduló su fallo manteniendo la vigencia de las normas relacionadas con impuestos hasta diciembre de 2010, por lo que era apremiante que el Congreso expidiera una regulación que le diera sostenibilidad y legitimidad a los tributos para después de esa fecha.

Para sacar adelante la iniciativa, el Congreso sesionó en comisiones conjuntas y a la fecha, en la Gaceta 360 de 2010, ya se publicó el informe final de conciliación por lo que hay un texto completo que está cerca de convertirse en ley de la república<sup>2</sup>.

Finalmente, es preciso resaltar que a la par de la iniciativa gubernamental se presentaron otros proyectos de ley con el mismo objetivo de proveer rentas adicionales a la salud por medio de cargas impositivas a productos como los cigarrillos y el licor, pero con soluciones diferentes. Particularmente deben tenerse en cuenta en proyecto de ley 279 de 2010 Cámara, presentado por el senador Ricardo Arias Mora y el 282 de 2010 Cámara, presentado por el representante Ciro Antonio Rodríguez.

## Acuerdos comerciales de promoción e inversión

Este período de la legislatura 2009-2010 continúa mostrando la incidencia de la política comercial del gobierno saliente, marcada por la promoción a la inversión extranjera y el fortalecimiento de los mecanismos jurídicos internos que requiere esta clase de capital para establecerse con seguridad en el país. Así las cosas, fueron presentados ante el Congreso varios acuerdos comerciales con otros Estados, en los que se acuerdan las reglas del juego para el intercambio comercial y financiero entre las partes. Por ejemplo, el proyecto de ley 235 de 2010 Senado, busca ratificar un acuerdo comercial con la República de la India; el 253 de 2010 Senado, hace lo propio con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y a su turno el proyecto de ley 230 de 2009 Cámara con la República Popular China.

1 El boletín 150 del Observatorio Legislativo presentó el balance de la actividad legislativa para el primer período de la legislatura 2009-2010. El documento está disponible para consulta en [http://icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin\\_150](http://icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_150).

2 Para tener mayor información respecto a esta importante iniciativa, puede consultar el Boletín 164 del Observatorio Legislativo que analiza a profundidad las medidas que pretende implementar el proyecto de iniciativa gubernamental. El documento está disponible en [http://icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin\\_164](http://icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_164).

Como se sabe, esta clase de proyectos de ley no son iniciativa legislativa, sino que son presentados por el gobierno nacional en cumplimiento de la obligación constitucional de hacer ratificar por el Congreso de la República los instrumentos que negocia con otras personas jurídicas de derecho internacional. Estos acuerdos de promoción comercial generalmente están compuestos por capítulos dedicados a temas como mecanismos de protección de la inversión, reglamentación sobre eventual expropiación e indemnización, solución de controversias, barreras sanitarias, etc.<sup>3</sup>

## Administración de justicia

**D**urante el segundo período de la última legislatura del Congreso hicieron trámite dos proyectos de ley de elevada importancia para la administración de justicia, uno de ellos pretende introducir algunos cambios en el Código de Procedimiento Civil con el fin de fortalecer la descongestión judicial. El otro escinde el actual Ministerio de Interior y de Justicia con el fin de crear un Ministerio de Justicia independiente que pueda direccionar y coordinar la relación entre el poder ejecutivo y el poder judicial, en momentos en que la administración de justicia se enfrenta a varios desafíos que requieren que el mandato constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público sea una realidad.

El primer proyecto de ley, que toma medidas en relación con la congestión judicial, ya venía haciendo tránsito en el Congreso desde períodos anteriores, sin embargo su elevada importancia hace necesario reseñarlo en momentos en que acaba de presentarse el informe final de conciliación, el cual está publicado para consulta en la Gaceta 350 de 2010 del Congreso de la República. Con relación al contenido sustancial del proyecto es conveniente señalar que introduce modificaciones en las reglas generales de asignación de competencias para los jueces civiles a lo largo y ancho del país, particularmente introduce la figura de los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple, que servirá para relajar la carga de trabajo de jueces especializados de competencia municipal. El proyecto de ley también regula con cuidado la procedencia y oportunidad para hacer uso de ciertos recursos, así como medios de prueba, que en el tráfico judicial actual venían presentando algunas deficiencias, retardando los procesos y generando congestión en los despachos judiciales. Habrá que esperar a que se defina el destino de esta iniciativa, esperando que se sume a otros esfuerzos legislativos que con iniciativa gubernamental se vienen realizando como el llamado arancel judicial, para mejorar las condiciones de acceso a los servicios de justicia provistos por el Estado.

El segundo proyecto de ley pretende modificar la estructura administrativa del nivel central para crear el Ministerio de Justicia, que actualmente se encuentra unido en una sola cartera con el Ministerio de Interior. La iniciativa es de suma importancia pues está visto que hay una necesidad apremiante de generar canales de comunicación entre el ejecutivo y las altas cortes. Es cierto que la comunicación eficiente

3 Para un análisis más detallado de proyectos de ley de este tipo, puede remitirse al boletín 163 del Observatorio Legislativo que describe los acuerdos de promoción en inversión con Bélgica e India. El documento está disponible para consulta en línea en [http://icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin\\_163.pdf](http://icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_163.pdf).

Es necesario aclarar que no toda la agenda legislativa relacionada con ratificación de instrumentos internacionales estuvo vinculada a temas de naturaleza comercial. Durante el segundo período de la legislatura 2009-2010 el Congreso estudio otros tratados relacionados con diversos asuntos como lo son el tránsito transfronterizo de desechos peligrosos (proyecto de ley 267 de 2009 Cámara), el registro internacional de marcas (proyecto de ley 277 de 2009 Senado) y la promoción y protección de la diversidad de expresiones culturales (proyecto de ley 307 de 2009 Senado).

no se logrará por el solo hecho de crear un ministerio especializado, pero hay que reconocer que una estructura institucional adecuada y enfocada en la materia seguramente potencializará la mejora en las condiciones de la relación entre dichos poderes públicos y servirá para que ambos actores puedan plantear y ejecutar soluciones para los graves problemas que aquejan a la administración de justicia en Colombia.

Por último es necesario recordar que el tema del Ministerio de Justicia fue central en la agenda de discusión de la pasada campaña presidencial, convirtiéndose en una de las preocupaciones y propuestas de campaña del presidente electo, por tal razón no será raro que la llegada del nuevo gobierno impacte el tránsito de este proyecto de ley, sea para impulsarlo o presentar uno diferente de acuerdo a sus perspectivas.

## Políticas de niñez y juventud

**P**or último es conveniente resaltar que el Congreso saliente terminó con un período de legislatura en el que se presentaron varias iniciativas que desarrollan las políticas públicas de niñez y juventud en Colombia. Si bien hay leyes importantes –como el llamado Estatuto de Juventud, al cual el Observatorio Legislativo le ha hecho un seguimiento exhaustivo– que no lograron convertirse en ley durante esta legislatura (pero que seguramente será presentada de nuevo con el Congreso que llega), hay otras iniciativas más que apuntan a este campo tan sensible de la legislación. El proyecto 226 de 2009 Cámara por ejemplo pretende introducir el Estatuto de protección contra el abuso sexual infantil, iniciativa más que necesaria teniendo en consideración las altas cifras de maltrato infantil que se concretan en agresiones de carácter sexual, vulnerando y ultrajando los derechos fundamentales de individuos en situaciones de manifiesta inferioridad. El proyecto 269 de 2010 Cámara por su parte busca crear un fondo para garantizar la seguridad alimentaria de niños, niñas y adolescentes, iniciativa que debe ser celebrada siempre que posibilite atacar situaciones de desnutrición que ponen en riesgo la vida y la salud de una gran parte de la población nacional. Por último, iniciativas como el proyecto de ley 241 de 2010 Senado, que pretende limitar la edad para el acceso a redes sociales en internet, requiere un poco más de técnica legislativa con el fin de cumplir con sus objetivos de protección a la niñez, sin convertirse en un vehículo de censura y de restricción al derecho fundamental a la libre expresión.

### OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas  
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Christian Cadena • 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](mailto:observatoriolegislativo@icpcolombia.org)