



Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga



La Suma de Todos  
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN  
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad  
Adenauer-  
Stiftung



# 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 primer período de la legislatura 2008-2009.



## Los proyectos que fueron aprobados



### TLC CON EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

● **Nombre de la ley:** "por medio de la cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre la república de Colombia y las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras". Hecho y firmado en Medellín, república de Colombia, el 9 de agosto de 2007, y los canjes de notas que corrigen el anexo 3.4 del capítulo 3 relativo al "trato nacional y acceso de mercancías al mercado. Sección agrícola - lista de desgravación de Colombia para el Salvador, Guatemala y Honduras", del 16 de enero de 2008, 11 de enero de 2008 y 15 de enero de 2008, respectivamente.

● **Número de la ley:** 1241 de 2008.

● **Fecha de la sanción presidencial:** 30 de julio de 2008.

En los últimos años, el gobierno nacional se ha trazado como estrategia para mejorar la competitividad y productividad del país y permitir una mejor inclusión de Colombia en los mercados internacionales, la firma de acuerdos y convenios comerciales con otras naciones con el fin de ampliar las posibilidades comerciales de los productos y servicios colombianos. Uno de los tratados de libre comercio (TLC) que fue negociado como parte de esta estrategia de expansión de mercados fue el celebrado entre Colombia y el triángulo del norte, conformado por las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras fue firmado por las partes el 9 de agosto de 2007, y en Colombia fue presentado ante el Congreso de la República, tal como lo establece el trámite normativo, para que

mediante una ley aprobatoria de tratado público fuese incluido en la legislación colombiana.

La negociación del TLC tenía como antecedente una serie de convenios suscritos con cada uno de los países en el marco de la Asociación Latinoamericana

de Integración (ALADI), que permitieron enfocar la alianza en temas estratégicos que a su vez contribuyeran a los procesos de integración regional que se desarrollan en el continente. Los objetivos del tratado son profundizar y desarrollar el comercio de bienes y servicios, así como generar mecanismos que permitan la complementariedad productiva y brinden seguridad e incentivos a las inversiones entre las partes. Algunos de los temas más importantes del TLC son los relacionados con acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, obstáculos al comercio, medidas de defensa comercial, contratación pública, servicios, inversiones y solución de controversias, entre otros. La iniciativa ya cuenta con sanción presidencial y se espera que su aplicación incentive y mejore la presencia de Colombia en los mercados de los países centroamericanos.



### REGLAS DE PROCEDIMIENTO Y PRUEBA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

● **Nombre de la ley:** "por medio de la cual se aprueban las reglas de procedimiento y prueba" y los "elementos de los crímenes de la Corte Penal Internacional", aprobados por la asamblea de los estados parte de Corte Penal Internacional, en Nueva York, del 3 al 10 de septiembre de 2002".

● **Número de la ley:** 1268 de 2008.

● **Fecha de la sanción presidencial:** 31 de diciembre de 2008.

El fin de la segunda guerra mundial introdujo importantes cambios en la dinámica internacional y uno de los más importantes fue la creación de diversos mecanismos supranacionales que impidieran la comisión de actos atroces como los presentados durante la guerra. En este contexto y teniendo como soporte una serie de convenios internacionales relacionados con la prevención de delitos de lesa humanidad, el 17 de octubre de 1998 fue adoptado el llamado Estatuto de Roma, mediante el cual la mayoría de los países expresaron su intención de crear una Corte Penal Internacional (CPI) como un órgano de justicia independiente y permanente para juzgar a las personas que cometieran delitos catalogados como de lesa

humanidad. En el 2002, Colombia presentó el instrumento de ratificación del tratado y lo aprobó mediante la Ley 741 de 2002, con una única reserva que consistió en establecer que la CPI no tendría competencia para conocer crímenes de guerra por un lapso de siete años.

Sin embargo, la creación de un órgano jurisdiccional supranacional con las características de la CPI, requiere para su efectivo funcionamiento y operatividad de normas y procedimientos claros que permitan desarrollar adecuadamente sus funciones. En este sentido, durante la asamblea general de estados parte de la CPI en septiembre de 2002, fueron aprobadas las reglas de procedimiento y prueba y los elementos de los crímenes de la CPI. Mediante la ley 1268 de 2008 el gobierno colombiano aprobó dichas normas de procedimiento y según declaraciones del ministro del Interior y de justicia, Fabio Valencia Cossío, "es la forma con la cual el Estado colombiano ratifica el cumplimiento de los compromisos adquiridos

con la comunidad internacional, en el establecimiento y aplicación de la normatividad que permita un funcionamiento efectivo de la Corte Penal Internacional"<sup>1</sup>. Algunos de los aspectos desarrollados en materia de procedimiento de la CPI se refieren a la jurisdicción residual de la CPI; la interacción entre la Corte, los estados parte y los estados no vinculados al Estatuto de Roma; procedimientos para la organización interna de la Corte; elección de funcionarios y medidas disciplinarias; funciones de algunos órganos específicos como la Unidad de Víctimas y Testigos, y normas procedimentales en los procesos penales relacionadas con investigación, juicio, imposición de penas, mecanismos de reparación a las víctimas, recursos judiciales, entre otros.

1 <http://www.semana.com/noticias-relaciones-exteriores/gobierno-colombiano-adopta-procedimiento-para-asuntos-ante-corte-penal-internacional/119390.aspx>. Consultado el 14/01/09.



## Los proyectos que continúan su trámite



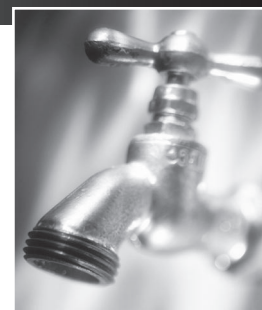
### REFERENDO DEL AGUA

- **Nombre del proyecto:** "por medio del cual se convoca a un referendo constitucional para consagrar el derecho al agua potable como fundamental y otras normas concordantes".
- **Número del proyecto:** proyecto de ley 171 de 2008 Cámara.
- **Autor:** Rafael Colmenares.
- **Ponentes:** Germán Navas Talero, Miguel Ángel Rangel, Heriberto Sanabria, Clara Isabel Pinillos, Carlos Enrique Ávila, Rosmery Martínez, Guillermo Rivera y Roy Barreras.
- **Gacetas del Congreso:** 717, 773 y 796 de 2008.
- **Estado actual:** radicado en Comisión Primera de Cámara.

Uno de los proyectos de ley que más captó la atención de la opinión pública durante el periodo legislativo anterior fue el conocido referendo del agua, que a través de una campaña nacional impulsada por el Comité Nacional en Defensa del Agua y la Vida logró recoger más de dos millones de firmas e iniciar el respectivo trámite en el Congreso para que pueda ser convocado. El objetivo del referendo, que es declarar el agua un bien público y común, ha encontrado adeptos en la población colombiana, sin embargo, también ha recibido fuertes críticas ya que plantea un modelo de prestación del servicio de acueducto y alcantarillado que puede resultar altamente ineficaz y financieramente insostenible, lo que repercutiría en una menor calidad y cobertura del servicio para la población<sup>2</sup>.

El referendo incluye medidas como hacer del acceso al agua potable un derecho humano fundamental, de manera que se asegure el suministro de un mínimo vital de agua en condiciones de equidad para toda la población. También consagra este recurso natural como un bien común, público y de propiedad de la nación, cuya protección debe ser garantizada por el Estado.

Además, estará en cabeza del Estado la prestación directa del servicio de acueducto y alcantarillado, que en ningún caso tendrá fines de lucro y con lo que se excluye la posibilidad de que empresas privadas presten el servicio tal como se hace hoy –lo que podría llevar a una prestación ineficiente del servicio– y permite excepcionalmente que comunidades organizadas brinden el servicio bajo la vigilancia estatal. El proyecto se encuentra en estudio en la comisión primera de la Cámara de Representantes y muy seguramente será uno de los temas que en el siguiente periodo legislativo seguirá manteniendo la atención de los medios de comunicación y la población en general.



2 Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. "La propiedad del agua". En: [http://www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/paper\\_del\\_agua.pdf](http://www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/paper_del_agua.pdf). Consultado el 14/01/2009.



### 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 12 de 2008 Senado.
- **Autor:** Fabio Valencia Cossío, ministro del Interior y de Justicia.
- **Ponentes:** *Cámara:* David Luna, Tarquino Pacheco, Jaime Durán, Miguel Ángel Rangel, Gustavo Puentes, Heriberto Sanabria, Oscar Arboleda, Franklin Legro, Jorge Homero Giraldo, Edgar Gómez, William Vélez, Odin Sánchez, Carlos Enrique Ávila, Carlos Fernando Mota y Roy Barreras. *Senado:* Armando Benedetti y José Darío Salazar (Coordinadores), Elsa Gladys Cifuentes, Jesús Ignacio García, Samuel Arrieta y Gustavo Petro.
- **Gacetas del Congreso:** 492, 549, 558, 607, 644, 725, 889, 911 y 943 de 2008.
- **Estado actual:** radicado en Cámara de Representantes, pendiente publicación en gaceta y definición de ponentes.

El sistema político y electoral colombiano ha sido objeto de múltiples reformas desde la promulgación de la Constitución Política en 1991. Dichas reformas han procurado profundizar y optimizar los mecanismos

de representación política y los procesos democráticos en el país. A pesar de estos esfuerzos, la persistencia de elementos disfuncionales en el sistema político y electoral ha dado lugar al surgimiento de problemáticas estructurales y coyunturales que han distorsionado la representación política e impiden la plena realización de los principios democráticos. En este contexto, y tomando como base las recomendaciones de distintos actores de la sociedad civil, el gobierno nacional presentó ante el Congreso de la República, un proyecto de Acto Legislativo que busca contribuir a garantizar la



transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos políticos y titulares de cargos públicos de elección popular frente a los ciudadanos.

Para alcanzar estos objetivos, el proyecto establece medidas dirigidas a fortalecer el sistema de partidos mediante el mejoramiento de sus mecanismos de financiación y organización interna, la modificación del régimen de suplencias de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, el establecimiento de prohibiciones y sanciones más severas para los servidores públicos para evitar el tráfico de influencias, y la reorganización de las instituciones que conforman

la organización electoral para garantizar su autonomía. Aunque alrededor de esta reforma han surgido múltiples controversias, debido a la discusión sobre la posibilidad de una segunda reelección y la exclusión de temas como la rendición de cuentas de los partidos políticos, los derechos de la oposición y el funcionamiento del régimen de bancadas, este es uno de los proyectos de mayor importancia que se tramitan en el Congreso y que han despertado mayor interés en la opinión pública. El proyecto, que ya completó los cuatro debates correspondientes a la primera vuelta, deberá ser discutido nuevamente en el Senado y la Cámara de Representantes antes del final de esta legislatura.



## LEY DE COMPETENCIA

- **Nombre del proyecto:** "por medio de la cual se dictan normas en materia de integración y prácticas restrictivas de la competencia."
- **Número del proyecto de ley:** 195 de 2007 Senado y 333 de 2008 Cámara.
- **Autor:** senador Álvaro Ashton Giraldo.
- **Ponentes:** *Senado:* Antonio Guerra de la Espiella. *Cámara:* Carlos Alberto Zuluaga, Santiago Castro, Eduardo Crissien y Simón Gaviria (Coordinador), Alfredo Cuello Baute y María Violeta Niño.
- **Gaceta del Congreso:** 583 de 2007, 169, 340 y 865 de 2008.
- **Estado actual:** pendiente de radicación de ponencia en plenaria de Cámara de Representantes.

Una de las iniciativas de mayor relevancia en materia económica que cursan actualmente en el Congreso, es el proyecto de ley que busca fortalecer el régimen de protección de la competencia en el país. A través de esta iniciativa se pretende complementar y actualizar la normatividad vigente sobre competencia, con el objetivo de evitar el surgimiento de prácticas restrictivas del comercio que pongan en riesgo el correcto funcionamiento de los mercados en Colombia. Estas medidas son de particular importancia en el contexto actual de globalización

y apertura de mercados, que demanda una reglamentación más clara en torno a la protección de la competencia para garantizar seguridad y estabilidad jurídica a las empresas y los inversionistas.



Con este objetivo, el proyecto establece medidas dirigidas a garantizar la protección de la competencia mediante la reestructuración de la institucionalidad y el establecimiento de una autoridad única de competencia, en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio; la instauración de procedimientos expeditos y transparentes para la aprobación de integraciones empresariales y las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia, y la incorporación de sanciones más gravosas para las personas naturales o jurídicas que infrinjan el régimen de competencia. Esta iniciativa, que continúa su trámite en la Cámara de Representantes, cuenta con el apoyo del ejecutivo e importantes sectores de la sociedad civil, pues se presenta como una oportunidad para mejorar la reglamentación sobre competencia y garantizar a los empresarios nacionales y extranjeros, mayor seguridad y mejor acceso al mercado colombiano.



## REFORMA FINANCIERA

- **Nombre del proyecto:** "por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y se dictan otras disposiciones".
- **Número del proyecto:** 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado.
- **Autor:** Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda y Crédito Público.
- **Ponentes:** Carlos A. Zuluaga, Luis E. Salas, Omar Flórez, Santiago Castro, Germán Darío Hoyos, Wilson Borja, Julián Silva, Orlando Montoya, Mauricio Lizcano, Fernando Tamayo, Felipe Fabián Orozco y Gilberto Rondón González.
- **Gacetas del Congreso:** 138, 341 y 366 de 2008.
- **Estado actual:** Estudio en comisiones terceras conjuntas de Senado y Cámara de Representantes.

El proyecto de reforma financiera presentado en la anterior legislatura por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es otra de las iniciativas de contenido económico que continúan su tránsito por el órgano legislativo. La reforma contempla disposiciones de gran relevancia para el desarrollo del mercado financiero nacional, entre las que se destacan la diversificación de los servicios que pueden ofrecer las entidades bancarias y las casas de cambio; la estructuración de un

sistema de multifondos para el manejo de los portafolios de inversión de los fondos de pensiones obligatorias; la regulación de la oferta de seguros y el establecimiento de sucursales bancarias por parte de compañías extranjeras, y la creación del régimen del consumidor financiero, entre otras.



Aunque diversos analistas han anotado que las medidas contenidas en el proyecto no constituyen una reforma estructural del sector financiero en el país, dejando de lado el tratamiento de algunos de sus problemas centrales, la iniciativa da origen a un proceso importante de reorganización y adecuación del marco regulatorio institucional en el sector. Por esta razón, desde el final de la legislatura 2007-2008 el gobierno ha instado al Congreso a agilizar el trámite del proyecto, que aún se encuentra pendiente para su segundo debate en la Cámara de Representantes. En el contexto actual, Colombia debe avanzar en la modernización y consolidación de su sector financiero para hacer frente a los efectos nocivos que puedan derivarse de la crisis financiera internacional, propiciando condiciones que permitan atraer nuevos inversionistas e incrementar el flujo de inversiones en el país.



- **Nombre del proyecto:** "por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas."
- **Número del proyecto:** 10 de 2007 Senado.
- **Autor:** Hernán Martínez Torres, ministro de Minas y Energía.
- **Ponentes:** senadores Julio Alberto Manzur Abdala, Antonio Valencia Duque, Oscar Reyes Cárdenas, Ernesto Ramiro Estacio, José Gonzalo Gutiérrez, Mauricio Jaramillo Martínez, Jorge Enrique Robledo Castillo, Luis Carlos Torres Rueda, Manuel Guillermo Mora Jaramillo.
- **Gacetas del Congreso:** 493, 547, 575, 530 y 344 de 2007, y 46 y 895 de 2008.
- **Estado actual:** radicada ponencia para primer debate en Cámara de Representantes.

La explotación tradicional de recursos minerales ha sido una actividad importante para la economía colombiana, contribuyendo de manera importante a la generación de empleo y riqueza en diferentes regiones del país. Esto se ha visto reflejado en el aumento de la inversión extranjera directa en el sector minero, así como el incremento de las exportaciones de la minería y de su aporte a los ingresos corrientes de la nación. No obstante, aunque el país cuenta con un importante potencial para la explotación de minerales, el sector aún no ha sido suficientemente explorado, limitándose en muchos casos a una explotación artesanal

de baja productividad y con impactos negativos sobre el medio ambiente.



En este contexto, la reforma al Código de Minas, radicada por el ministro de Minas y Energía el pasado 20 de julio de 2007, tiene como objetivo continuar con el proceso de modernización del sector minero iniciado con la expedición de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), mediante el cual se buscó mejorar los niveles de competitividad frente a otros países de la región y atraer mayores volúmenes de inversión extranjera directa al sector. Algunas de las modificaciones que propone el proyecto, que inicia su trámite en la Cámara de Representantes, incluyen un ajuste normativo 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 mineras para ser otorgadas en concesión, y la posibilidad de integración de áreas para explotaciones mineras de gran tamaño que pertenezcan al mismo yacimiento. Esta revisión y adecuación del régimen normativo minero por parte del Congreso, es necesaria en la medida en que permitirá que el sector minero tenga las herramientas necesarias para enfrentar la demanda internacional de minerales, aprovechando el potencial que tiene Colombia en esta materia.



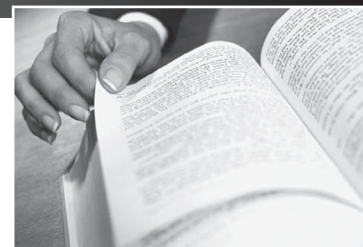
## Los proyectos que fueron archivados



- **Nombre del proyecto:** "por la cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones".
- **Número del proyecto:** Acto Legislativo 10 de 2008 Senado.
- **Autor:** Fabio Valencia Cossío, ministro del Interior y de Justicia.
- **Ponentes:** Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu, Carlina Rodríguez Rodríguez, Jorge Anibal Visbal Martelo, Samuel Arrieta Buelvas, Gustavo Petro Urrego, Jesús Ignacio García Valencia.
- **Gacetas del Congreso:** 654 y 698 de 2008.
- **Estado actual:** retirado.

Promover y mantener sistemas de justicia que garanticen a los ciudadanos igualdad ante la ley y búsqueda de soluciones reales a sus conflictos se ha convertido en una de las preocupaciones constantes de todos los países, pues la efectiva administración de justicia, además de ser una de las principales funciones del Estado, contribuye preponderantemente al mantenimiento del orden social de cualquier país. En Colombia, aunque hay un sistema judicial que, en términos generales, cubre las medidas necesarias para la resolución de conflictos y el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos, el volumen creciente de procesos que deben ser tramitados ha hecho imposible que esta tarea se realice de forma pronta y ágil. En este sentido, se han planteado diferentes soluciones que van desde la creación de despachos judiciales de descongestión, la adopción de la oralidad en

algunas etapas procesales, hasta la atribución transitoria de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas y a particulares bajo la figura de la conciliación y el arbitraje.



El proyecto de Acto Legislativo conocido como la reforma a la justicia, presentado por el Gobierno Nacional al inicio de esta legislatura, fue uno de los proyectos que mayor controversia generó en la opinión pública, no sólo porque fue presentado en uno de los momentos políticos más críticos en el que se presentaban el mayor número de investigaciones contra congresistas por vínculos con grupos ilegales, sino también porque incluía importantes modificaciones a la estructura judicial del país con las que los máximos órganos judiciales, como la Corte Suprema de Justicia, no se encontraban del todo de acuerdo. Frente a esta situación, además de la presentación de ponencia negativa cuando iba a surtir primer debate, el gobierno nacional decidió retirar la propuesta con la intención de perfeccionarla y obtener un mayor consenso con la rama judicial sobre los cambios que son necesarios para una reforma integral y efectiva. Se espera que una vez culmine el receso legislativo la propuesta sea presentada nuevamente y permita soluciones eficaces que redunden en una mejor administración de justicia.

### 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 | Andrés Navas • **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**

