



OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO



Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga



## Balance de la actividad legislativa

Terminado el primer período de la legislatura 2010-2011, el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política presenta un balance de los principales proyectos de ley y acto legislativo que fueron debatidos 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.

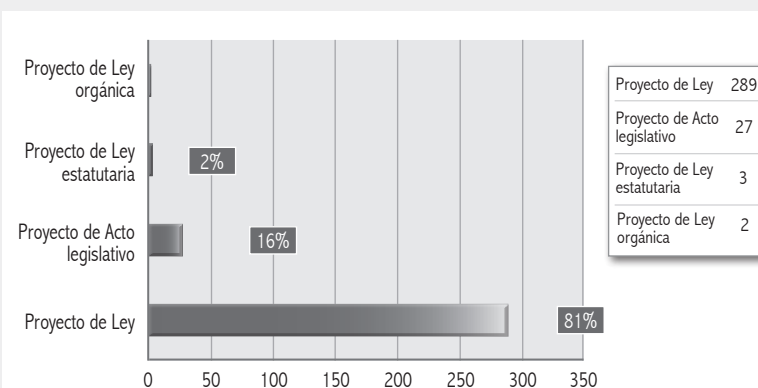
[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

Con la legislatura 2010-2011 se dio inicio a un nuevo cuatrienio legislativo, el cual vino acompañado de una reducción de los partidos y movimientos políticos con representación en el órgano legislativo –pasando de diez a ocho- y con la elección de 120 nuevos representantes a la Cámara y 35 nuevos senadores. Algunos de los principales retos del nuevo Congreso son: mejorar la imagen institucional de la corporación –que viene de uno de los periodos con menores niveles de legitimidad y credibilidad dentro de la ciudadanía colombiana- y responder al desafío de un nuevo liderazgo en el ejecutivo, que desde el inicio se ha caracterizado por la formulación de políticas y reformas de gran trascendencia para el esquema político, económico y social del país.

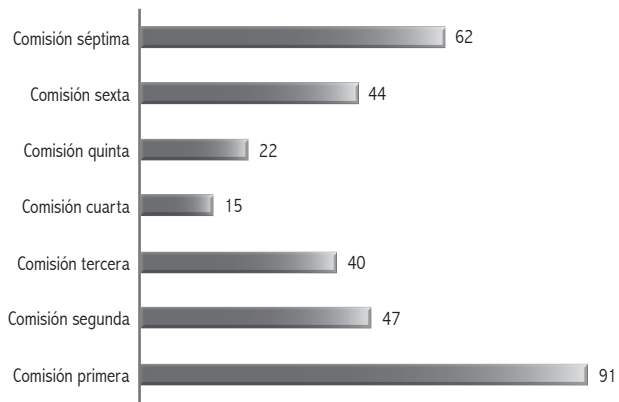
Terminado el primer periodo legislativo, todo parece indicar que el Congreso está respondiendo a las expectativas con las que inició la legislatura. La nueva mesa directiva logró reordenar y disciplinar el trabajo de los congresistas, así como direccionar la atención de la opinión pública al desarrollo de los debates y el contenido de los proyectos de ley. A su vez, la agenda legislativa presentada por el ejecutivo elevó el nivel de discusión dentro de las comisiones y plenarias poniendo sobre la mesa temas de gran relevancia para el país. La instalación de la Mesa de Unidad Nacional se convirtió en el factor determinante para el tránsito de los proyectos de ley en el legislativo; la creación de un espacio de consenso previo entre los partidos políticos y el gobierno central permitió que el debate de los proyectos de ley y acto legislativo transcurriera sin mayores alteraciones.

Un total de 321 iniciativas fueron estudiadas por el Congreso de la República en este primer periodo legislativo, contando tanto las iniciativas que venían de la legislatura anterior (2009-2010), como las nuevas iniciativas que han sido radicadas hasta el momento. Si bien el número de proyectos no es un criterio suficiente para medir la eficiencia de la actividad legislativa, es notoria la diferencia con el periodo legislativo anterior, donde las iniciativas estudiadas sumaron un total de 106. Debe recordarse además, que durante los primeros meses de la presente legislatura, los congresistas manifestaron su preocupación por el gran número de proyectos radicados –concentrados principalmente en las comisiones primeras de Senado y Cámara- lo que

Gráfica 1. Iniciativas legislativas estudiadas por el Congreso de la República durante el primer periodo de la Legislatura 2010-2011



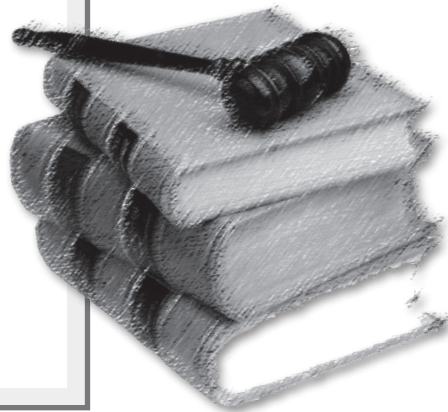
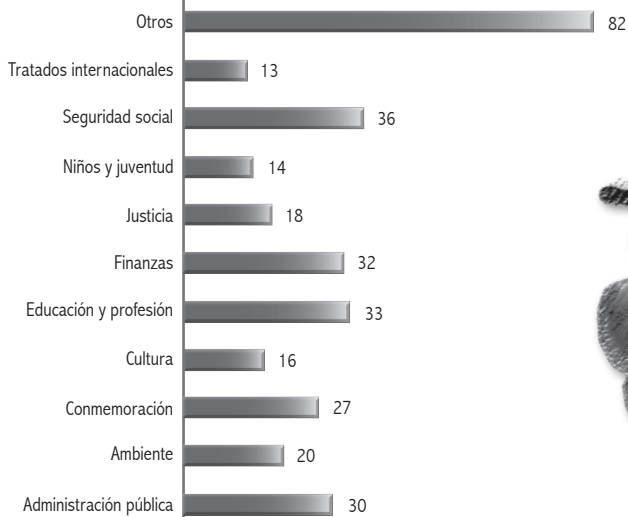
Gráfica 2. Carga legislativa por comisión para Senado y Cámara



implicó que algunas propuestas del gobierno central fueran aplazadas para dar prioridad a otras en las cuales el ambiente político resultaba más favorable para lograr su aprobación.

Aun así, el número de iniciativas estudiadas por cada una de las comisiones constitucionales demuestra que en las comisiones primeras se concentró la mayoría de las iniciativas legislativas; en segundo lugar están las comisiones séptimas tanto de Senado como de la Cámara de Representantes. Este hecho responde al contenido temático de los proyectos de ley radicados, de manera que la Comisión Primera tuvo a su cargo proyectos relacionados con la organización y estructura de la administración central, organización territorial, desarrollo de los derechos, garantías y deberes, además de los proyectos de ley estatutaria y de acto legislativo que por mandato constitucional deben ser estudiados por dicha comisión. A su vez, la Comisión Séptima estudió los proyectos relacionados con el sector salud, que durante este periodo legislativo contó con un gran número de proyectos de ley relacionados primordialmente con la Reforma al Sistema de Seguridad Social en salud y las medidas derivadas del Decreto de Emergencia Social promulgado durante la administración Uribe. Otros temas que estuvieron presentes en la agenda legislativa fueron los relacionados con seguridad social, administración pública, finanzas, educación, conmemoraciones, entre otros.

Gráfica 3. Carga legislativa por distribución temática



## LOS TEMAS DEBATIDOS

**D**urante este primer periodo legislativo fue evidente la preeminencia de la agenda legislativa del ejecutivo sobre los proyectos de iniciativa congresual, situación que resulta propia al inicio de un nuevo periodo presidencial, donde las propuestas de campaña se traducen, en su mayoría, en proyectos de ley y de acto legislativo. De manera particular, el presidente Santos puso a discusión del Congreso temas esenciales para el desarrollo

de su gobierno en los próximos cuatro años; con el liderazgo del ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, las propuestas que el gobierno determinó como prioritarias, lograron avanzar satisfactoriamente. A continuación se presentan algunas de las iniciativas más importantes que hicieron parte de la agenda legislativa debatida durante este primer periodo de la legislatura 2010-2011.

### ■ Ley de Víctimas : proyecto de ley No. 85 de 2010 Cámara y 107 de 2010 Cámara

El objetivo de este proyecto de ley es direccionar la política pública de víctimas en el país por medio de un único instrumento legal que centralice los esfuerzos institucionales sobre la materia. De esa manera, la ley regulará todo lo relativo a la identificación y registro de las víctimas del conflicto armado; la reparación administrativa y judicial de la que deben ser objeto las víctimas; la adecuación de las funciones

administrativas a los compromisos internacionales que ha asumido el Estado colombiano, etc.

Desde su radicación, este proyecto de ley marcó distancia con los antecedentes de la política de víctimas en Colombia, lo que lo convirtió en un tema controversial dentro de la agenda legislativa. Es necesario

● Cuadro 1. Proyectos de ley y acto legislativos aprobados en el primer periodo de la legislatura 2010-2011<sup>1</sup>

Por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.	Ley 1438
Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo.	Ley 1437
Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.	Ley 1430
Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo.	Ley 1429
Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovillados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.	Ley 1424
Por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.	Ley 1416
Por medio de la cual se aprueba el "tratado sobre el derecho de marcas", y su "reglamento", adoptados el 27 de octubre de 1994.	Ley 1343

Fuente: Presidencia de la República de Colombia.

resaltar por ejemplo, que el proyecto de ley reconoce a las víctimas de agentes del Estado en las mismas condiciones que a las víctimas de actores al margen de la ley, aspecto que anteriormente no existía, pues aquellos requerían siempre de una sentencia judicial debidamente ejecutoriada para ser reconocidos como víctimas y obtener las reparaciones del caso. Otro de los elementos novedosos del proyecto de ley, es que busca la prevalencia del principio de reparación integral como una obligación emanada del Derecho Internacional. De esta manera, la iniciativa propone la eliminación de los topes que se imponían a las indemnizaciones que podían recibir las víctimas en el pasado, haciendo que la reparación se determine en cada caso particular.

Una de las mayores controversias que ha generado el proyecto dentro de la opinión pública y al interior del mismo Congreso de la República, es lo que tiene que ver con su sostenibilidad fiscal. Actualmente el proyecto se encuentra pendiente de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes –hay que recordar que la misma se atrasó en vista de los múltiples impedimentos que presentaron representantes miembros del Partido de Unidad Nacional.



■ Ley de Tierras : acumulada dentro de la Ley de Víctimas

La finalidad del proyecto cuando fue presentado de manera individual a discusión del Congreso, fue crear un marco judicial y administrativo para facilitar el proceso de restitución de tierras para aquellos que han sido despojados por la fuerza a causa del conflicto armado en Colombia. Es cierto que el ordenamiento jurídico colombiano ya cuenta con mecanismos para resolver controversias en torno a la propiedad y tenencia de la tierra –como es el caso de los procesos posesorios y de pertenencia, entre otros–, sin embargo, esta iniciativa busca crear un mecanismo más ágil para resolver controversias de ese tipo, originadas en el marco del conflicto armado que ha estado estrechamente relacionado con la propiedad rural y el desplazamiento forzado.

De esta manera, la iniciativa se esfuerza por organizar una institucionalidad que responda a los casos de despojo por medio de la centralización de información y el acompañamiento jurídico a los despojados. Es muy importante observar que el proyecto se acumuló con la llamada Ley

de Víctimas, toda vez que el gobierno nacional considera que uno de los principales medios de victimización, ha sido el despojo sistemático de propiedad rural y en ese sentido su restitución se convierte en una fórmula esencial de reparación.

Al igual que el proyecto de ley de víctimas, las medidas sobre restitución de tierras han despertado diversas opiniones en la opinión pública nacional; las principales objeciones tienen que ver con la seguridad jurídica de la propiedad agraria en el país, que según algunos sectores se vería vulnerada con la aplicación de la ley. Es menester recordar que dicha seguridad jurídica no puede pregonarse de predios que han sido adquiridos mediante violencia, ya que equivaldría a convertir el despojo en una forma de adquirir la propiedad en el país. Además, resulta necesario decir que en cualquier caso, se garantiza la indemnización económica a aquellos que adquirieron de buena fe predios que deben restituirse.

■ Acto Legislativo de Regalías : acto legislativo 123 de 2010 Cámara y 13 de 2010 Senado

El objetivo de esta iniciativa es iniciar la reestructuración del esquema actual de regalías, comenzando por centralizar el recaudo y la ejecución de los recursos públicos obtenidos por concepto de de las mismas a la explotación de recursos no renovables dentro del territorio nacional. Con esto se busca fortalecer el ahorro para el futuro, la equidad regional entre entidades territoriales productoras y no productoras, la competitividad regional, y los principios de buen gobierno relacionados con el uso transparente de los recursos públicos.

La iniciativa pretende reformar la Constitución Política en los artículos 360 y 361, reduciendo facultades constitucionales de las entidades territoriales para ponerlas en cabeza del gobierno central; de esa forma se organiza el Sistema Nacional de Regalías de una manera más centralizada, llevando a este los recursos de manera directa y no solo los residuos de las entidades territoriales. Adicionalmente, se crean dos fondos que resultan muy importantes: el de Ahorro y Estabilización, manejados por el Banco de la República, encargado de controlar las

fluctuaciones de recursos a las regiones y su impacto macroeconómico en el país, y el de Competitividad Regional, que busca reducir la inequidad entre entidades territoriales a la hora de recibir recursos provenientes de regalías.

Como se sabe, las iniciativas de acto legislativo deben surtir ocho debates (dos vueltas) dentro de una misma legislatura para poder modificar la Constitución Política. Actualmente el proyecto ya fue aprobado en cuatro debates (la primera vuelta necesaria), sin sufrir modificaciones. Sin embargo, la fuerte oposición al proyecto, particularmente desde las regiones productoras que señalan que es un atentado a la descentralización y a su propia autonomía, hace esperar que el segundo periodo, en el que debe aprobarse en otros cuatro debates, tenga una discusión más acalorada e intensa.

1 Para consultar el listado completo de las leyes sancionadas ingrese a: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Paginas/2010.aspx>

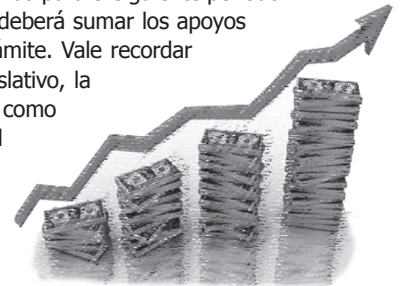
Esta iniciativa busca convertir la sostenibilidad fiscal del Estado en un derecho constitucional. De esa manera se señala que la estabilidad de las finanzas públicas es el fundamento del Estado social de derecho, en tanto de la disponibilidad de recursos depende el desarrollo de los derechos fundamentales de carácter individual que protege la Carta Política vigente.

Adicionalmente, convierte a la sostenibilidad fiscal en un principio orientador de la colaboración armónica entre las ramas del poder público, con lo cual los jueces y demás autoridades deben tomar en cuenta esta variable en el desarrollo de la función pública.

La preocupación a la que responde el proyecto tiene que ver con la forma como el costo de la función pública ha venido creciendo desde 1991; basta recordar que el déficit del Gobierno Nacional Central empezó a crecer de manera considerable, hasta ubicarse incluso en cifras de 5,3 puntos del PIB en 2002, posicionándose cinco puntos porcentuales más arriba de lo registrado en 1990. Así, uno de los elementos importantes

del proyecto de acto legislativo es que tiene en cuenta que los recursos públicos son limitados y en ese sentido, es necesario racionalizar su uso con el fin de garantizar la sostenibilidad de la acción estatal, particularmente en el marco del Estado social de derecho. La modificación de orden constitucional introduce restricciones al ejercicio de la función pública, pues es forzoso considerar el impacto fiscal de las decisiones.

El proyecto ya superó cuatro de los ocho debates reglamentarios y sin duda hará parte de la agenda para el siguiente periodo legislativo, donde el gobierno deberá sumar los apoyos suficientes para superar su trámite. Vale recordar que al finalizar el periodo legislativo, la bancada del Partido Liberal, así como el Partido Verde, retiraron el apoyo al proyecto al considerar que la iniciativa podría convertirse en un límite a los derechos fundamentales.



## Comentarios ICP

Terminado el primer periodo legislativo, debe reconocerse que el Congreso tuvo a su cargo el estudio de iniciativas de gran trascendencia para el país, respondiendo satisfactoriamente a este desafío. A diferencia del cuatrienio anterior, el Congreso actual logró enfocar la opinión pública en el contenido de las iniciativas y las posturas de las bancadas, por encima de las actuaciones privadas de los congresistas. Sin duda el desempeño de la mesa directiva, que por primera vez en muchos años procuró el cumplimiento del reglamento del Congreso y la existencia de espacios de discusión y concertación de los proyectos por parte de los partidos miembros de la coalición de gobierno en la Mesa de Unidad Nacional, condujeron a un balance satisfactorio tanto para el órgano legislativo como para el gobierno central que logró sacar adelante su agenda legislativa.

Teniendo en cuenta el papel que debe desempeñar el órgano legislativo dentro del sistema político colombiano, que implica para el Congreso el deber de elaborar las leyes que posteriormente direccionarán las políticas públicas del país e impone a los congresistas el deber de jugar un papel activo en dicho proceso, el Observatorio Legislativo quiere hacer algunos comentarios al respecto. En primer lugar debe reconocerse que la agenda legislativa del ejecutivo elevó el nivel de discusión tanto en el Congreso como en los círculos académicos y la opinión pública, al plantear en su agenda los temas estructurales que el país necesitaba discutir, demostrando además la mejor disposición para generar los acuerdos y consensos suficientes para validar cada una de las políticas. Este hecho permitió a los congresistas jugar un papel protagónico en las discusiones, soportado en una relación armónica entre las dos ramas del poder público.

No obstante, si bien el equilibrio de poderes no debe implicar la contraposición constante del ejecutivo y el legislativo al punto de entorpecer las soluciones que a las necesidades ciudadanas

se proponen, el Congreso no puede olvidar la función de control político que debe ejercer sobre el ejecutivo cuando las circunstancias así lo requieran, así como el deber que tiene de impulsar proyectos de ley de acuerdo a las necesidades políticas, económicas y sociales del país. Pues si bien una relación armónica entre las dos ramas permite importantes avances en términos de política pública, el órgano legislativo debe recordar su origen representativo de la población colombiana y las responsabilidades que de allí se derivan.

En segundo lugar, en relación con el punto anterior vale mencionar que si bien la presencia de un acuerdo previo a través de la Mesa de Unidad Nacional permitió generar consensos sobre materias que de otra manera no se habrían logrado, los partidos políticos con representación en el Congreso deben recordar la importancia del debate sobre las posturas políticas de partido y la coherencia de las mismas con la actuación de la bancada en el trámite legislativo. Por último, es necesario recordar la importancia de que estos espacios sean abiertos a todos los partidos políticos y no solo a los de la coalición de gobierno, pues la discusión debe estar orientada por los temas más que por las condiciones políticas del momento. Ejemplo de esto es la precaria participación de los partidos y movimientos con asiento en el Congreso en la preparación del proyecto de Estatuto de la Oposición, donde el único partido que se ha vinculado activamente fue el Polo Democrático Alternativo, declarado oficialmente en oposición, como si las medidas que allí se incluirán no fueran de interés de todos los partidos, que en un futuro pueden ser quienes se declaren en oposición al gobierno.

Así las cosas, si bien el equilibrio de poderes implica la convivencia armónica entre las tres ramas, también requiere de un sentido crítico constante que permita limitar las atribuciones propias de su competencia, así como de un ejercicio efectivo de las funciones que les fueron conferidas a cada uno constitucionalmente.

### 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 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