



CONGRESO PANDÉMICO: LEGISLACIÓN Y COVID-19

Balance del trabajo legislativo del primer periodo de la legislatura 2020-2021

David Fernando Cruz
Alejandra Mora

Introducción

El área de incidencia nacional de La Comisión Colombiana de Juristas (en adelante CCJ) realiza un seguimiento constante al trabajo del Congreso de la República. Uno de los productos de esta labor es la construcción periódica de balances sobre el trabajo legislativo. En esta oportunidad abordamos el primer periodo de la legislatura 2020-2021, que va desde el 20 julio del 2020 hasta el 20 de diciembre del mismo año.

El nombre del informe “Congreso Pandémico” resume en doble vía las dificultades de legislar en medio de una emergencia sanitaria y para la gestión de una pandemia, considerando los intereses habituales en materia legislativa. Por esto es tan importante mostrar que los cambios en el funcionamiento virtual, presencial y semipresencial del trabajo legislativo fueron aprovechados estratégicamente para fortalecer las agendas políticas del Gobierno y debilitar las de la oposición. Uno de los hallazgos del informe, en consecuencia, es que el éxito del Gobierno para establecer su agenda legislativa se debe a la forma en la que se gestionó el dilema virtualidad/presencialidad y su dilatación temporal; lo que permitió que el Presidente tuviera el rol protagónico en la gestión normativa de la pandemia, relegando el papel del Congreso a los temas que no eran susceptibles de regular a través de decretos legislativos.

Este documento se divide en cuatro partes: i) Pandemia y Congreso, en la cual presentamos una contextualización del papel del Congreso desde que la pandemia de Covid-19 impactó su funcionamiento; ii) función legislativa, que contiene un análisis de los productos legislativos de este periodo de trabajo unificando temáticamente los proyectos y comentando los temas centrales que transitaron en el Congreso; iii) función de control político, parte en la que indagamos sobre las capacidades del Congreso a través de la virtualidad para controlar a los funcionarios y a las decisiones del Congreso; y iv) hallazgos, conclusiones y puntos finales, que resume los puntos centrales de este informe.



1. Pandemia y Congreso

El Capitolio Nacional de Colombia, sede del Congreso, estuvo varios meses vacío. Las discusiones legislativas se trasladaron al campo de la virtualidad: micrófonos apagados cuando debían estar prendidos o prendidos cuando debían estar apagados, caras congeladas o pixeladas y problemas de conexión se convirtieron en la nueva normalidad. Utilizar las herramientas tecnológicas para mantener el funcionamiento del Congreso fue una salida ante la negativa de muchas fuerzas políticas de sesionar presencialmente durante la pandemia. Sin embargo, esta decisión no solo transformó las actividades del Congreso, sino que también afectó de forma profunda toda la gestión del Estado colombiano frente a la pandemia, pues alteró el equilibrio del sistema de pesos y contrapesos en favor del poder ejecutivo.

En Colombia, la Constitución no establecía unas pautas de comportamiento y orientación institucional para tratar una pandemia como la que ha causado el Covid-19. Esto generó un reacomodamiento del funcionamiento burocrático del Estado. La Corte Constitucional, previendo las dificultades de funcionar presencialmente ante la inminente llegada del Covid-19, modificó su reglamento (Acuerdo 002 de 2015) para avalar la virtualidad. El gobierno nacional, en un proceso de ajuste mucho más hondo y difícil, a través de una combinación de facultades ordinarias y excepcionales, virtualizó parte de su funcionamiento y ajustó la operación de la administración pública. El Congreso, no obstante, enfrentó una discusión mucho más profunda para ejercer sus funciones, lo que mostró sus tensiones internas, debilitó su capacidad de control al poder ejecutivo y aminoró la deliberación democrática; todo esto redundó en que el Congreso no gestionara la emergencia sanitaria generada por la pandemia.

Desde 2017, la diversidad política de la composición del Congreso acrecentó su capacidad para controlar al poder ejecutivo. Por eso el gobierno de Iván Duque no tuvo la llamada “luna de miel” durante su primer año de gobierno -entre el 2018 y 2019-, en la cual el Congreso normalmente aprueba los proyectos de ley radicados por el Presidente. Sin embargo, a finales de 2019 y principios de 2020 el Gobierno varió su estrategia legislativa para conformar una coalición legislativa que favoreciera su agenda política. La agenda legislativa de enero y febrero de 2020, con la pandemia como una imagen aún lejana, era favorable a los intereses del Gobierno.



Cuando se declaró la emergencia sanitaria y posteriormente el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, el gobierno nacional y los diferentes gobiernos locales se reacomodaron. El Gobierno nacional rápidamente adoptó medidas que restringían intensamente la libertad de circulación. Algunas gobernaciones, incluso, limitaron toda entrada y salida de ciudadanos a sus departamentos, tal como sucedió en el departamento de Boyacá¹. El Gobierno, previendo su impacto para diferentes sectores económicos, estableció que todas las medidas administrativas relacionadas con el orden público -como cuarentenas- que tomaran los alcaldes y gobernadores para contener o mitigar la emergencia sanitaria debían ser previamente consultadas y aprobadas por el Ministerio del Interior.

Mientras se saldaban estas controversias entre el poder nacional y los poderes locales, el Congreso se encontraba en una encrucijada: establecer si era posible continuar con sus labores de forma virtual, pues la presencialidad, según algunos Congresistas, representaba un riesgo para su salud e integridad y, además, seguir funcionando de esta forma era contradictorio frente a las medidas adoptadas en todo el país por el Gobierno nacional. También había un obstáculo jurídico: ni la Constitución de 1991 ni el reglamento del Congreso establecían de forma expresa la posibilidad de que el Congreso sesionara virtualmente.

Sobre este temase celebró una audiencia pública² “informal” -o “no oficial”- por medios virtuales en la Cámara de Representantes; se discutió con diferentes expertos y organizaciones no gubernamentales -entre estas la CCJ- la posibilidad y la necesidad de que el Congreso sesionara de forma virtual. La conclusión fue que el Congreso podía sesionar virtualmente siempre que se garantizaran las mismas instancias y oportunidades de debate democrático que en su funcionamiento ordinario.

El Gobierno, ante esta situación y en el marco de la primera declaratoria del Estado de emergencia, económica, social y ecológica (en adelante EESE), expidió el decreto 491 de 2020 en el cual “autorizaba” a todas las corporaciones públicas a cumplir con sus funciones de forma virtual. El gobierno omitió voluntariamente dirigir esta disposición normativa al Congreso y utilizó la

¹ Vea: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/restricciones-en-boyaca-para-enfrentar-al-coronavirus-473930>

² Esta audiencia se celebró el primero de abril de 2020.



expresión “corporaciones públicas”, de tal forma que fuera viable que esta norma superara el control constitucional automático al que está sometida por ser un decreto legislativo. De nuevo, esta norma despertó controversias en varios sectores políticos en tanto, por la autonomía del Congreso, no es necesario ni adecuado que el Presidente lo autorice a sesionar virtualmente. Por el contrario, puede entenderse como una intromisión por parte del ejecutivo que afecta la autonomía del Congreso.

A pesar de la controversia que generó este decreto, sirvió para que el Congreso empezará a adelantar sesiones virtuales. Lastimosamente la duración de la controversia sobre la virtualidad, como se verá más adelante, disminuyó la capacidad de control político del Congreso ante el Presidente, en un momento en el que el Gobierno, a través de la figura de EESE, expidió 73 decretos legislativos en la primera declaratoria y 44 en la segunda.

La virtualidad también llegó en un momento de tránsito legislativo entre la legislatura de 2019-2020 a la legislatura de 2020-2021. Esto es un hito, pues el 20 de julio de 2020 se instaló por primera vez en el Congreso de la República una nueva legislatura de forma virtual. La elección como Presidente del Congreso de Arturo Char Chaljub es muy importante para entender el funcionamiento de la agenda legislativa del primer periodo de la legislatura de 2020-2021, así como los cambios en la configuración de los poderes en el Congreso. La presidencia de Arturo Char es el reflejo de la colisión legislativa del Gobierno, que naturalmente pugna por establecer una agenda legislativa sensible a los proyectos del Gobierno.

Con la entrada del trabajo legislativo a la virtualidad se esperaba que el Congreso tuviera algún rol en la gestión de la pandemia. Sin embargo, los proyectos con mayor protagonismo en la agenda legislativa durante este reinicio no estaban necesariamente relacionados con la emergencia del Covid-19. Por ejemplo, una vez se instaló la virtualidad en el Congreso, uno de los proyectos que adquirió protagonismo fue la reforma constitucional que permite la Cadena Perpetua para agresores sexuales de menores (Acto Legislativo 1 de 2020). Si bien este proyecto era parte de las promesas de campaña del Gobierno, y por ende es razonable que el gobierno lo promoviera en el momento de tener una colisión legislativa suficiente, quedan dudas sobre el nivel de prioridad de esta enmienda constitucional en medio de la crisis provocada por la pandemia.



En lo que sigue de este balance dividimos la función legislativa de la función de control político, con el objetivo de presentarle al lector una información depurada y precisa sobre estos aspectos del papel del Congreso.

2. Función legislativa

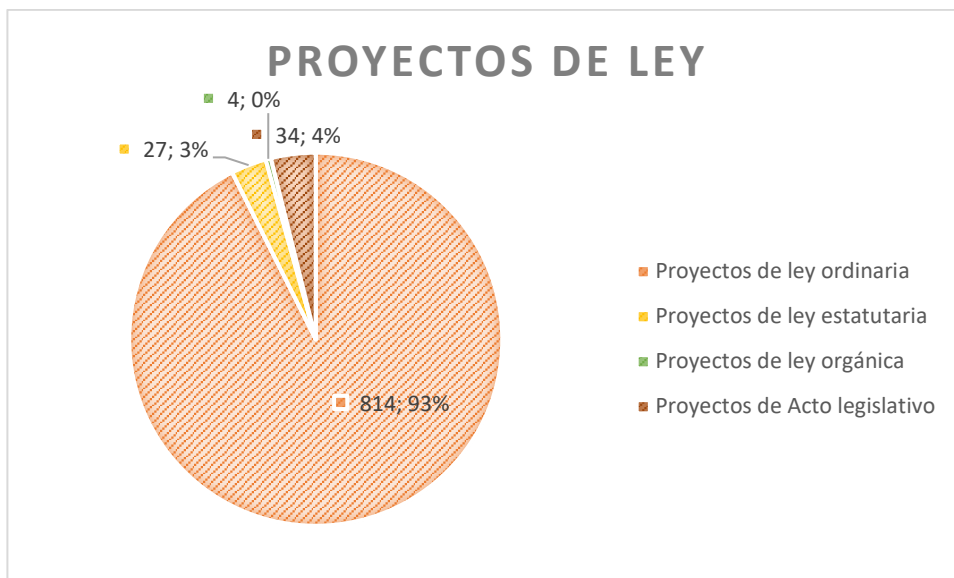
Del 20 de julio al 15 de diciembre se presentaron un total de 879 proyectos de ley distribuidos según su tipología de la siguiente manera:

Tabla 1

Proyectos de ley	
Proyectos de ley ordinaria	814
Proyectos de ley estatutaria	27
Proyectos de ley orgánica	4
Proyectos de Acto legislativo	34
TOTAL	879

Fuente: Elaboración propia con base a la información existe en Senado y Cámara³

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con base a la información disponible en Senado y Cámara⁴

³ Para el Senado vea: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/>; para la Cámara de Representantes vea: <https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley>.

⁴ Para el Senado vea: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/>; para la Cámara de Representantes vea: <https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley>.



Los temas más relevantes y con mayor número de iniciativas fueron los siguientes:

Tema	# de iniciativas
Covid - 19	41
Economía	59
Conmemoraciones	63
Medio Ambiente	50
Derechos de las mujeres	31
Administración de justicia	11
Acuerdo de paz y derechos de las víctimas	11
Protesta social y uso de la fuerza	5

Tabla 2

Fuente: elaboración propia

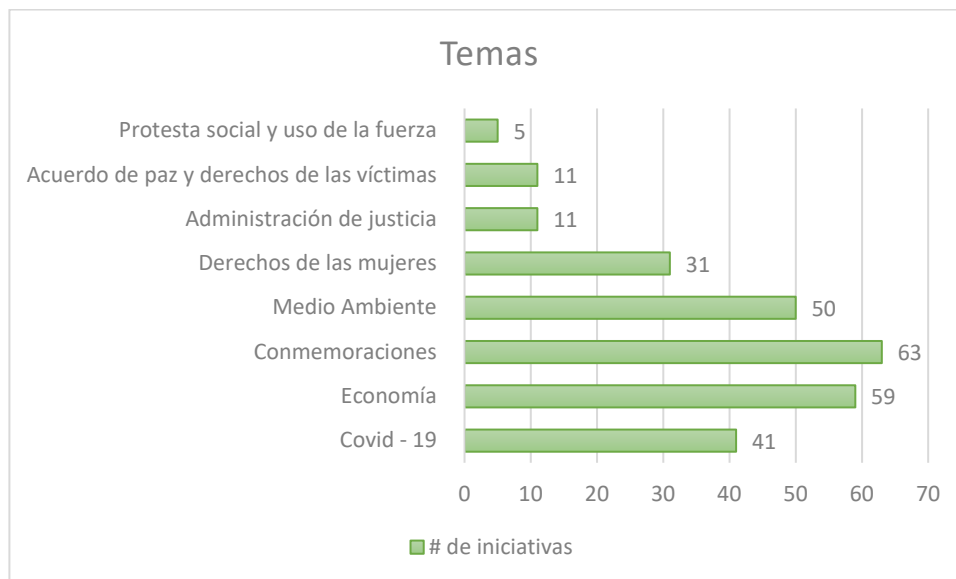


Gráfico 2

Fuente: elaboración propia

A continuación, presentamos un análisis de cada uno de estos temas organizados de mayor a menor frente al número de proyectos que agrupan:

i) Conmemoraciones: el mayor número de proyectos durante este periodo de trabajo legislativo se agrupa dentro de la categoría de conmemoraciones. Algunos de estos proyectos superaron el procedimiento legislativo y se convirtieron en leyes, como la Ley 2062 del 28 de octubre de



2020 "por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones" o la ley 2058 del 21 de octubre "Por medio del cual la nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones"⁵. Es normal que cada periodo trate este tipo de leyes; no obstante, que correspondan al mayor número de proyectos radicados muestra, en alguna medida, un desplazamiento de los temas más importantes de la gestión de la pandemia del Congreso al Presidente.

ii) Temas económicos: Se presentaron varios proyectos de ley orientados a la reactivación económica. El Gobierno fue el gran ganador, pues de los 15 proyectos de ley, que estuvieron acompañados con el mensaje de urgencia, fueron aprobados 13 en tiempo récord en el Congreso. Los proyectos clave en esta materia fueron la Ley General de turismo (Ley 2068 de 2020)⁶, que establece directrices claves para el desarrollo de esta actividad económica en un país como Colombia que proyecta crecimiento en este campo; la Ley de emprendimiento (Ley 2069 de 2020)⁷, que establece algunos elementos destinados a incentivar la creación de micro, pequeñas y medianas empresas; la Ley de financiamiento y reactivación del sector agropecuario (Ley 2071 de 2020), que establece medidas importantes para reactivar el sector agropecuario; y la Ley que reforma al sistema de regalías (Ley 2072 de 2020). Esto demuestra el poder de la coalición legislativa que armó el Gobierno, así como la necesidad coyuntural de legislar sobre temas económicos.

iii) Medio ambiente: el medio ambiente fue un tema con considerable protagonismo durante la agenda legislativa, pues se presentaron 50 proyectos relacionados. El avance más importante es la aprobación del tratado regional de Escazú, el cual suscitó un gran debate en el Congreso, dadas las afirmaciones de varios congresistas que insistían en que ratificar este acuerdo significaba ceder soberanía en temas de conservación del medio ambiente. Más allá de esta discusión, esta norma es considerada por Naciones Unidas como el tratado de derechos humanos y ambientales más importante en los últimos 20 años, pues establece medidas de acceso

⁵ Ver anexos.

⁶ Ver anexo

⁷ Ver anexo



la información y a la justicia ambiental cuando los gobiernos tomen decisiones o realicen omisiones que puedan afectar el medio ambiente, algo que al parecer molesta a más de un congresista.

Entre los proyectos de ley presentados también se encuentran varios relacionados con la arborización en las ciudades, la consulta previa -con serias observaciones constitucionales-, la protección de los páramos, el reciclaje y el *fracking*. Sobre este último, se han presentado varias iniciativas que buscan prohibir esta técnica de explotación de hidrocarburos en el país, las cuales no han tenido avances significativos en el Congreso.

iv) Pandemia y covid-19: naturalmente uno de los grandes temas de este periodo legislativo ha sido el Covid-19. Desde la CCJ, en el balance del periodo 2019-2020, mencionamos el gran reto que fue para el Congreso sesionar de forma virtual y las dificultades que tuvo para controlar al poder ejecutivo. Sin embargo, tras la implementación de la virtualidad, en el marco de esta legislatura, la agenda legislativa tuvo una presencia considerable de proyectos presentados que buscaban la modificación de diferentes decretos legislativos que el Presidente expidió en las dos EESE. Una parte importante de estos proyectos fue radicada por sectores políticos distantes del gobierno, y otra parte minoritaria por sus aliados políticos.

A pesar de lo importante que pudieron resultar estas iniciativas, y en vista del poco control político realizado a estos mismos decretos en la legislatura anterior, era de esperar que estas fueran prioridad en el Congreso. Sin embargo, ninguna de las iniciativas presentadas prosperó, sin importar si venían de los partidos de oposición o de los partidos afines al gobierno. De esta forma, cinco de las iniciativas fueron archivadas, las demás se quedaron en primer debate; algunas buscaban extender medidas como el apoyo a la prima, el empleo, los subsidios a los servicios públicos, el aumento y extensión de ingreso solidario o la posibilidad de que este se convirtiera en renta básica que ayudará a sustentar la crisis en los hogares colombianos. A pesar de que trataron estos asuntos, no tuvieron mayor repercusión durante la agenda legislativa. Por el contrario, fueron los proyectos que presentó el Gobierno para la gestión del Covid-19 los que resultaron aprobados por el Congreso; por ejemplo, la Ley que



declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población Colombia contra el Covid-19 (Ley 2064 de 2020)⁸.

v) Derechos de las mujeres: durante esta legislatura se presentaron varios proyectos en pro de los derechos de las mujeres, especialmente de aquellas que se encuentran en estado de gestación. Es llamativo que se presentaron al menos cuatro proyectos de ley que buscan dignificar el trabajo de parto, en un país en el que la violencia obstétrica es común. Colombia tiene el mayor número de nacimientos por cesárea de América Latina, muchas de ellas innecesarias y forzadas, por lo que este tipo de proyectos resultan de gran importancia⁹.

Sin embargo, el panorama no es tan alentador frente a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Se han presentado varios proyectos en ese sentido, entre ellos el proyecto de ley 140/20 del Senado, el cual busca reconocer la existencia legal de las personas desde el momento de la concepción. Este reconocimiento supondría, de nuevo, la criminalización de la interrupción voluntaria del embarazo. Esto también supondría un obstáculo para el ejercicio de derechos de aquellas parejas del mismo sexo que quieren optar por la fertilización *in vitro*. Los proyectos se relacionan con una estrategia de los sectores conservadores que promueven varios proyectos de ley que buscan evitar la posibilidad de alquiler del vientre, regular la fertilización *in vitro* y criminalizar el aborto.

Por otro lado, en el tema de participación política de la mujer se han presentado discusiones legislativas favorables. Durante los debates sobre el nuevo código electoral, y a pesar varios intentos por eliminar este artículo, se logró la paridad de género en las listas cerradas, lo que representa un paso importante en la lucha por la igualdad y la participación política de la mujer. También se encuentra en tránsito un proyecto de ley que busca eliminar y prevenir la violencia política hacia la mujer, poniendo de relieve los tipos de violencia que sufren las mujeres que deciden hacer política.

⁸ Ver anexo

⁹ Vea: <https://www.eltiempo.com/salud/colombia-entre-los-paises-del-mundo-que-mas-cesareas-practica-280788>



vi) Administración de Justicia: al iniciar este período legislativo, el presidente Iván Duque anunció que el sistema judicial debía reformarse, pero que cambiarían de estrategia. En lugar de presentar un proyecto de ley de gran envergadura, serán presentados varios proyectos de ley con pequeñas modificaciones. El primero que se presentó dentro de esta estrategia fue el proyecto de Jurisdicción Especial Agraria, el cual representa la implementación de aspectos del punto uno del Acuerdo Final que consiste en la Reforma Rural Integral.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia presentó un proyecto de ley que modifica el funcionamiento de las comisarías de familia, y otro que modifica el Estatuto de Conciliación. El Contralor General de la Nación presentó un proyecto para promover el acceso a la justicia local y rural, mientras que la Presidencia del Consejo de Estado presentó su propia iniciativa para reformar el sistema judicial. Sin embargo, y a pesar del cambio de estrategia y de que el gobierno cuenta con mayorías a su favor, estos proyectos de ley no han avanzado significativamente en el Congreso. Uno de los proyectos de más importancia en este campo lo presentó el Consejo Superior de la Judicatura que busca reformar la ley estatutaria de justicia o ley 270 de 1996.

vii) Implementación del acuerdo de paz y derechos de las víctimas: en este periodo legislativo no hubo avances significativos en la implementación del Acuerdo de Paz. Las sesiones, en su mayoría, se concentraron en aprobar y votar los proyectos de ley con mensaje de urgencia radicados por la Presidencia, descuidando ostensiblemente estos temas. Resulta paradójico que continuarán los ataques a la Jurisdicción Especial para la Paz y al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR) a través de proyectos como la iniciativa para derogar la ley estatutaria de la JEP, y que no se tomarán medidas legislativas para contener la violencia contra los y las desmovilizados de las FARC, que no ha cesado ni siquiera en la pandemia. Estos proyectos, por su naturaleza, fueron radicados como reformas a la Constitución y se encuentran archivados en su totalidad. El Centro Democrático también volvió a presentar un proyecto de ley que busca darle prioridad a los terceros ocupantes de tierras que hayan sido objeto de despojo debido al conflicto armado, lo que afecta la estabilidad de la política de restitución de tierras, consagrada en la ley 1448 de 2011.



También se presentó una iniciativa para reivindicar y conmemorar al colectivo de las Madres de Soacha, la cual fue archivada tras su primer debate en el Senado¹⁰. Al tiempo que se negaba este proyecto de ley, el Centro Democrático impulsaba prohibir la exaltación y conmemoración de los victimarios y agentes partes del conflicto (proyecto de ley 343/20 Cámara)¹¹. En contra de lo propuesto por este proyecto, al final de este periodo de trabajo, el Congreso de la República ascendió a varios generales que se encuentran bajo investigación por hechos relacionados con ejecuciones extrajudiciales, modalidad falsos positivos (en la Jurisdicción Especial para la Paz este es el caso 03, “Muertes Ilegítimamente presentadas como bajas en Combate por Agentes del Estado”).

Por último, es importante resaltar la aprobación de la ampliación de la ley 1448 de 2011 o *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*¹² por 10 años más, durante el plazo concedido por la Corte Constitucional para tal efecto en la sentencia C 588 de 2019, el cual ha sido celebrado por varias organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional.

viii) Protesta social y uso de la fuerza: durante el periodo legislativo fueron denunciados varios casos de abuso y excesos por parte de la fuerza pública, especialmente en el marco del ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica. Desde 2019, por las violaciones a derechos humanos cometidas por la fuerza pública en el marco del Paro Nacional, los partidos de oposición han impulsado diferentes iniciativas para regular la fuerza pública, enfocados especialmente en la Policía Nacional y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). Esta agenda volvió a tomar fuerza con el asesinato de Javier Ordoñez a manos de la policía nacional en Bogotá, lo que causó que el 9 y 10 de septiembre de 2020 se vivieran unas noches de intensas protestas que fueron sobrepasadas por una excesiva represión policial y que dejaron una cifra de nueve muertos solo en Bogotá. Sin embargo, todas las iniciativas presentadas durante el periodo analizado se encuentran a la espera de su primer debate.

¹⁰ Proyecto 169/20 Senado: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/169-por-el-cual-la-nacion-declara-el-20-de-septiembre-como-dia-conmemorativo-de-las-victimas-de-ejecuciones-extrajudiciales-se-asocia-y-rinde-publico-homenaje-a-la-fundacion-madres-falsos-positivos-suacha-y-bogota-mafapo-y-se-dictan-otras-disposiciones>

¹¹ Proyecto 343/20 Cámara: <http://www.camara.gov.co/dignidad-de-las-victimas>

¹² Ver anexo



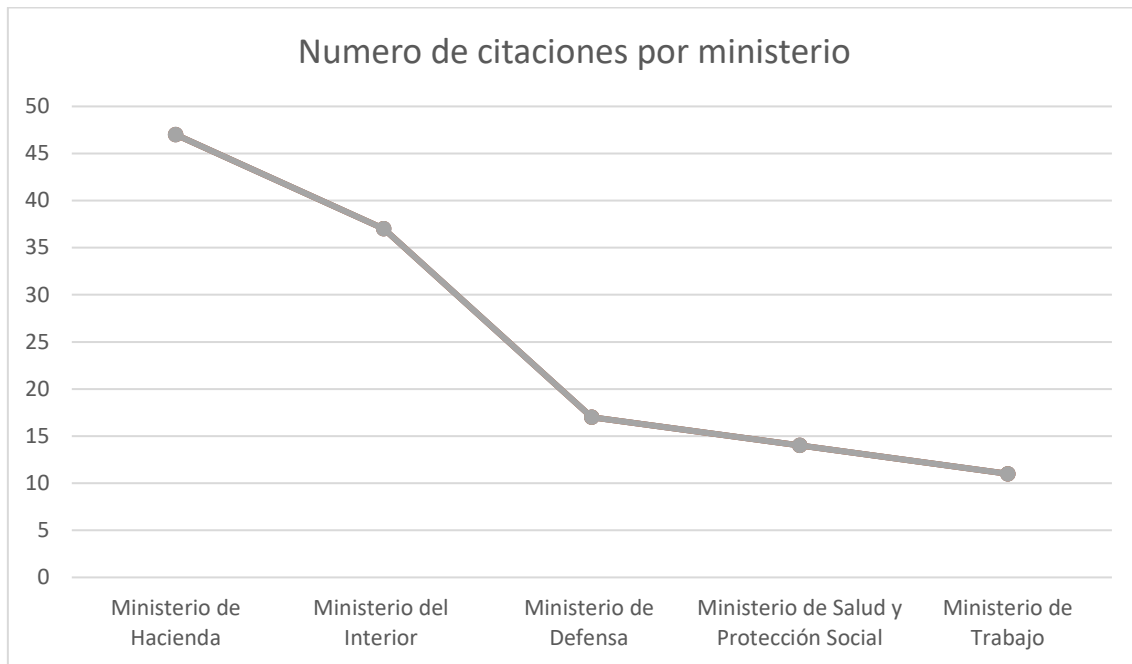
ix) reformas a la Constitución: algunos de los proyectos de reforma a la Constitución se organizaron temáticamente en los otros puntos. La reforma al SIVJRNR, que ha sido una bandera del Centro Democrático, hace parte del volumen de proyectos radicados y archivados dentro del ítem vii relativo a la implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, por fuera de este conteo hay dos reformas que vale la pena resaltar: i) el Proyecto de Acto Legislativo 03/20 que busca elevar a Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e innovación, que superó primer debate; y ii) el Proyecto de Acto legislativo 22/20 Senado que busca prohibir expresamente la explotación minera en páramos, y que actualmente terminó su trámite en Senado (cuatro debates) y avanza en la Cámara de Representantes.

3. Función de control político

En términos de control político, el primer periodo de la legislatura 2020-2021 es ambivalente. La virtualidad acrecentó el trabajo legislativo no solo en términos de la producción legislativa, sino en términos de control político y de participación ciudadana. De esta forma, las y los más importantes funcionarios del Gobierno fueron citados de forma reiterativa por parte del Congreso. Por ejemplo, desde el inicio de esta legislatura el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, fue citado por diferentes células legislativas en 47 oportunidades; la ministra del interior, Patricia Arango, fue citada en 27 ocasiones; el entonces Ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo (Q.E.P.D.), fue citado 17 veces; el Ministro de Salud, Fernando Ruiz Gómez, fue citado en 14 oportunidades; y el Ministro de trabajo, Ángel Custodio, fue citado en 11 ocasiones.



Gráfica 3 Número de citaciones por ministerio¹³



Fuente: Elaboración propia a partir de las citaciones expedidas por el Congreso de la República

En apariencia esto resultaría favorable, pues el Congreso está ejerciendo de forma más reiterativa la función de control político. Sin embargo, el medio, es decir, la virtualidad, ha dificultado el control político y ha aminorado su rigor. Varios congresistas han señalado que la virtualidad fomenta que los altos funcionarios citados no respondan las preguntas, o que lo hagan de forma deficiente. Una queja común es que los funcionarios que son citados a debates de control no sienten la misma presión cuando es virtual; por el contrario, enfrentan el debate de forma mucho más relajada. El senador liberal Luis Fernando Velasco, por ejemplo, en repetidas oportunidades afirmó que en los debates de control político virtuales las preguntas que formulan los y las congresistas no tienen la misma contundencia ni generan el mismo efecto que cuando se realizan en el recinto físico del Congreso. A pesar de que se ejerció más repetidamente la función de control político, esta fue menos contundente.

Esto también se puede ilustrar en la frustrada moción de censura que enfrentó el entonces ministro Trujillo en octubre de 2020, cuyo debate en el Senado ni siquiera

¹³ Para elaborar esta gráfica solo se tuvieron en cuenta los ministerios que fueron citados más de 10 veces por parte del Congreso de la República.



se llegó a realizar en una cuestionable movida en la que se votó de forma negativa su celebración solo unos minutos antes de que iniciara el debate de control de moción de censura¹⁴. También es resaltable que algunos ministros se negaron a asistir a algunas citaciones del Congreso¹⁵.

Algo similar ocurrió con la participación ciudadana y su capacidad para ejercer control político. Si bien se convocaron varias audiencias públicas en las que participaron organizaciones de la sociedad civil -entre estas la CCJ-, las discusiones que se dieron en muchos de estos espacios no se reflejaron en enmiendas en los proyectos de ley o en cambios en la agenda legislativa. Las audiencias públicas permiten que las deliberaciones parlamentarias tengan en cuenta las posiciones de la sociedad civil y se nutran de estas para mejorar las decisiones parlamentarias. En este sentido, son espacios de ampliación deliberativa y democrática, pero también son espacios que deben permitir cierta fiscalización política de la ciudadanía a los mismos parlamentarios, pues evidencian como se decantan las voluntades políticas ante opiniones técnicas e informadas sobre los proyectos que se están debatiendo, o sobre los asuntos que suscitan la audiencia, teniendo en cuenta que no todas las audiencias públicas tratan sobre proyectos de ley. Si las posiciones de la ciudadanía no tienen incidencia en las decisiones legislativas, a pesar de que se presenten en espacios como las audiencias públicas, se diluye la posibilidad de fiscalizar políticamente a los y las congresistas. Esto ocurrió en la mayoría de las audiencias públicas, salvo en algunas que despertaron interés por el impacto de los asuntos que trataban como, por ejemplo, la audiencia pública celebrada en razón del Código Electoral, en la cual fueron destacables las intervenciones relacionadas sobre el tema de las votaciones electrónicas presentadas por varias organizaciones de la sociedad civil.

4. Hallazgos, conclusiones comentarios finales

i) Hallazgos:

La agenda legislativa del primer periodo de la legislatura 2020-2021 reacciona de forma tardía a la gestión del Gobierno frente a la pandemia. Esto se debe a que los asuntos más importantes y urgentes en el marco de la gestión de la pandemia los había previamente definido el Presidente a través de las facultades excepcionales

¹⁴Vea:<https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-se-cayo-la-mocion-de-censura-contrael-ministro-carlos-holmes-trujillo/202035/>

¹⁵Vea:<https://www.kienyke.com/politica/criticas-ministro-de-defensa-carlos-holmes-trujillo-porno-asistir-presencialmente-debate-de-control-politico>



de la EESE. Por esto, resultaba conveniente que uno de los primeros puntos que tratara el Congreso una vez inició la virtualidad legislativa fuera un tema que genera importantes controversias, como la cadena perpetua contra agresores sexuales de menores, pues, ante la opinión pública, da la sensación de que el Congreso está tratando temas trascendentales, aunque no sean coyunturales. Esta reforma constitucional, además, fue celebrada como un triunfo el 20 de julio, fecha en la que se instaló la legislatura que está en curso¹⁶.

Por otro lado, legislar en la virtualidad y semipresencialidad generó que elementos básicos del procedimiento legislativo, como la participación política en igualdad de condiciones, la aplicación de la regla de mayorías y las garantías para la deliberación, se hayan transformado e incluso debilitado. La participación política no es la misma porque los y las congresistas no tienen las mismas garantías por las diferencias que presentan en sus recursos tecnológicos. La aplicación de la regla de mayorías también ha presentado problemas para aplicarse de forma homóloga a la presencial, en gran medida porque no se presentan las mismas garantías ni los mismos procedimientos para el recaudo de votos. Y la deliberación, que es el objetivo de todo el procedimiento legislativo, se ha entorpecido en cada discusión pública por las vicisitudes propias de la virtualidad. Esto genera dudas sobre la constitucionalidad de la legislación y las reformas constitucionales que se han realizado en la virtualidad, en parte por la pregunta sobre cómo se deben homologar las garantías legislativas virtuales con las presenciales, y también la forma cómo la Corte va a abordar posibles irregularidades de estas normas impulsadas en la virtualidad.

El periodo de virtualidad del Congreso también favoreció algunas cosas. Por un lado, las jornadas virtuales y su organización extendieron y ampliaron el trabajo de los congresistas. Históricamente, al Congreso se le ha acusado de que no trabaja o que trabaja muy poco en comparación con otros sectores laborales de la administración pública. Con la virtualidad la organización de los debates, ya sea en sede de comisión o en plenaria, implicaba mayor organización por parte de las mesas directivas de cada una de las cédulas del Congreso y también extendió las jornadas laborales. Si bien el hecho de que se intensificara el trabajo legislativo no significa que los productos

¹⁶ También es cierto que esta reforma, al momento en que llegó la pandemia, estaba en la etapa final del trámite de reforma a la Constitución, por lo que fue el Covid-19 el que impidió que culminara su proceso.



resultantes, es decir, las leyes discutidas durante la virtualidad y semipresencialidad, sean de calidad, sí es llamativo que el volumen de trabajo aumentara y que los congresistas en sus casas terminaran trabajando más. Por otro lado, la virtualidad también fomentó el uso de nuevas plataformas para la transmisión y difusión del trabajo legislativo. Antes de la pandemia estaban siendo transmitidos los debates de las plenarias de cada cámara de forma recurrente en plataformas como YouTube, pero después de la llegada del Covid-19 empezaron a publicarse también los debates de las comisiones constitucionales permanentes. Utilizar este tipo de plataformas para la difusión del trabajo legislativo es favorable para el control ciudadano, pues son mucho más accesibles que los tradicionales medios de comunicación. Estos elementos positivos deberían mantenerse con posterioridad a la emergencia sanitaria.

ii) Conclusiones:

El uso estratégico de los impactos de la pandemia, especialmente los dilemas entre presencialidad/virtualidad en el funcionamiento del Congreso, en conjunción con el funcionamiento de una coalición legislativa, explican la fortaleza del Gobierno en la agenda legislativa. El gobierno logró aprobar todos los proyectos de ley que decididamente impulsó durante el primer periodo de esta legislatura. En parte, esto se debe a que los proyectos de ley relacionados con la gestión de la pandemia eran reactivos, en tanto reaccionaban a los decretos legislativos que expidió el Presidente en el marco de las dos EESE; o eran complementarios, en tanto terminaba de implementar la política del gobierno en la gestión de la pandemia, especialmente en temas económicos. Esto muestra que el Gobierno se ha fortalecido legislativamente y que en el 2021, probablemente, seguirá controlando la agenda legislativa.

La oposición, por su lado, a pesar de que ha tenido pocos resultados legislativos, sigue promoviendo proyectos importantes para la regulación y limitación del uso de la fuerza pública, para la implementación del Acuerdo de Paz, para los derechos de las mujeres, para la promoción de los derechos de las víctimas y para la protección del medio ambiente. Lo más resaltante es la aprobación del Acuerdo de Escazú, que incluye herramientas importantes para la adecuada protección del medio ambiente. También es resaltante la defensa del Sistema Integral de Verdad Justicia y Reparación que ha soportado oleadas de proyectos que buscan su desarticulación. Sin embargo, la capacidad legislativa de la oposición es restringida.



Durante este período también se presentó la cuestionable práctica del Congreso de aprobar a finales de diciembre proyectos de suma importancia cuando la opinión pública está “relajada”. Esta vez fue el Código Electoral, que se aprobó entre el 16 y 19 de diciembre con presuntas irregularidades en su trámite y que crea toda una nueva dinámica electoral que puede afectar la fortaleza del sistema político colombiano. Este tema será una de las primeras controversias políticas del 2021, pues el Código Electoral debe superar el control automático y previo que ejerce la Corte Constitucional antes de que sea sancionado por el Presidente. Muchos de los temas que se discutieron o que se dejaron de discutir en el Congreso, seguramente, serán reabiertos por la Corte.

iii) Comentarios finales

Ante su restringida capacidad legislativa, la oposición se decantó por el control político al Gobierno. Varios altos funcionarios han sido reiterativamente citados por el Congreso para que rindan cuentas sobre la gestión de aspectos definitivos del Gobierno, como la política macroeconómica durante la pandemia o los planes de vacunación del Covid-19. Sin embargo, la virtualidad, aunque ha incrementado el número de citaciones, no produce escenarios de control de calidad. Este formato disminuye la capacidad del Congreso para presionar a los funcionarios del gobierno y diluye la fortaleza de este mecanismo. En otras palabras, de nada sirve tener citaciones si no se producen ajustes políticos o si se evitan los debates.

Finalmente, la legislatura 2020-2021 es crucial para el gobierno. Su importancia se debe a que esta es la última oportunidad para implementar la parte más importante de su agenda política, que fue en gran medida rechazada en las legislaturas pasadas y que es mucho más difícil de mover en un año electoral cómo será la legislatura 2021-2022.

5. Anexos:

Proyecto	Número	Estado
Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de julio de 2020	185/20 Senado 296/20 Cámara	Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020
Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías	200/20 Senado 311/20 Cámara	Ley 2056 del 30 de noviembre de 2020
Por la cual se amplía la vigencia temporal del programa de apoyo al empleo formal PAEF - Mensaje de urgencia.	210/20 Senado 340/20 Cámara	Ley 2060 del 22 de octubre de 2020
Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población	333/20 Senado 284/20 Cámara	Ley 2064 del 09 de diciembre de 2020



colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos "mensaje de urgencia"		
Por medio del cual se impulsa el emprendimiento "mensaje de urgencia"	161/20 Senado 122/20 Cámara	Ley 2069 del 31 de diciembre de 2021
Por la cual se expide el código electoral colombiano y otras disposiciones "mensaje de urgencia"	234/20 Senado 409/20 Cámara	Conciliación aprobada
Por el cual se dictan medidas para la reactivación y fortalecimiento del sector cultura, se crea el fondo para la promoción del patrimonio, la cultura, las artes y la creatividad - Foncultura y se dictan otras disposiciones. "mensaje de urgencia"	340/20 Senado 449/20 Cámara	Ley 2070 del 31 de diciembre de 2021
Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales "mensaje de urgencia"	350/20 Senado 143/20 Cámara	Ley 2071 del 31 de diciembre de 2021
Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat	158/20 Senado 280/20 Cámara	Ley 2079 del 14 de enero de 2021
Por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales de los Municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno	253/20 Senado 046/19 Cámara	Ley 2075 del 8 de enero de 2021
Por el cual se modifica la ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones	281/20 Senado 403/20 Cámara	Ley 2068 del 31 de diciembre de 2021
Por el cual se adoptan medidas de prevención y de lucha contra el dopaje en el deporte	280/20 Senado 302/19 Cámara	Pendiente enviar a sanción presidencial
Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre 2022 "mensaje de urgencia"	311/20 Senado 439/20 Cámara	Ley 2072 del 31 de diciembre de 2021
Por medio de la cual se declara patrimonio cultural nacional, algunas plazas fundacionales de la ciudad de Bogotá por su carácter urbanístico y se dictan otras disposiciones	284/20 Senado 199/19 Cámara	Pendiente enviar a sanción presidencial
Por medio de la cual se dictan medidas para disminuir las brechas de acceso universal a internet y se dictan otras disposiciones – "más conectados"	285/20 Senado 187/20 Cámara	Pendiente enviar a sanción presidencial.