

Congreso Pandémico

Análisis crítico de la producción legislativa durante la administración de Iván Duque (desde el 17 de marzo al 20 de julio de 2020).

Comisión Colombiana de Juristas Área de Incidencia Nacional

Introducción

La emergencia sanitaria ocasionada por el COVID – 19 empujó al órgano legislativo a sesionar de forma virtual por primera vez en su historia entre el 13 de abril y el 19 de junio de 2020. Esta situación retrasó el inicio de las actividades legislativas y generó dudas sobre su legalidad y constitucionalidad, que alcanzan a los proyectos de ley y de reforma a la Constitución que fueron aprobados durante este periodo. Sumado a la excepcional situación, durante el periodo legislativo se declararon dos Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que tuvieron como resultado la expedición de 114 decretos legislativos. El Congreso, en consecuencia, tenía que salvaguardar el sistema de pesos y contrapesos a través de la función de control político, al tiempo que debía sesionar en medio de la emergencia para sus efectos.

El documento que se presenta a continuación es resultado del continuo seguimiento que el área de incidencia nacional de la Comisión Colombiana de Juristas realiza al Congreso de la República. En esta ocasión presentamos un análisis crítico de los últimos tres meses de la segunda legislatura durante la presidencia de Iván Duque (2018-2022). En el documento analizamos en dos partes el papel del Congreso en el marco de la emergencia ocasionada por el Covid-19; i) *El Congreso en cifras* en donde se presenta de forma breve y descriptiva el trabajo legislativo a través de los diferentes proyectos de ley presentados, sus temas e iniciativas; y ii) *El control político en la emergencia* que expone de forma crítica el papel del legislativo durante la emergencia, que continuó sesionando sin dar mayor relevancia al control político que debía ejercer.

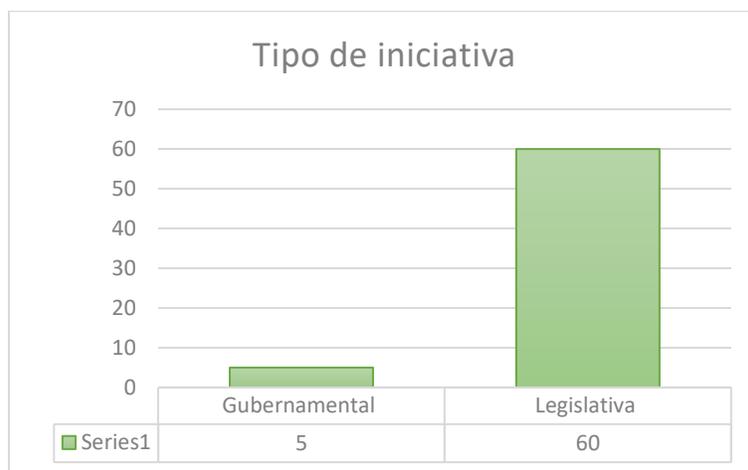
1) El Congreso en cifras

Desde inicios de 2020 y hasta que se dio por finalizada la legislatura el pasado 20 de junio, ante el Senado y la Cámara de Representantes se presentaron un total de 65 proyectos ley distribuidos de la siguiente forma: 56 proyectos de ley ordinaria, 5 proyectos de reforma constitucional, 2 proyectos de ley estatutaria y 2 proyectos de ley orgánica, tal y como se puede observar en la siguiente tabla:

Número de proyectos de ley	
Proyectos de ley	56
Proyectos de reforma constitucional	5
Proyectos de ley estatutaria	2
Proyectos de ley orgánica	2
TOTAL	65

Tabla 1: número de proyectos de ley
Fuente: elaboración propia

Sobre el origen de las iniciativas, los últimos meses de la legislatura estuvieron marcados por una ausencia de proyectos de iniciativa gubernamental, de los 65 proyectos presentados tan solo 4 fueron radicados por el Gobierno y todos corresponden a tratados de orden internacional que por su naturaleza deben surtir trámite en el Congreso. Esta ausencia de iniciativa legislativa gubernamental se debe a que, a través de las dos declaratorias de Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, el ejecutivo ejerció facultades excepcionales que lo habilitan a legislar y en uso de estas expidió 114 decretos legislativos relacionados con la emergencia sanitaria sin la necesidad de acudir al Congreso.



Gráfica 1: Tipo de iniciativa

Fuente: Elaboración propia

La pandemia ocasionada por el Covid-19 llevó a que se tomaran diferentes medidas que restringieron la entrada y salida al territorio nacional y la libre circulación por parte de la ciudadanía, lo que afectó considerablemente el desarrollo económico desatandó una crisis que intensifica las profundas desigualdades que se viven en el país. Por este contexto, era de esperarse que los temas de las iniciativas legislativas estuvieran relacionados con la emergencia sanitaria. Los partidos de oposición presentaron 16 iniciativas relacionadas con la emergencia (tabla 2), entre estas se encuentran 3 proyectos de ley que buscan la aplicación de una renta básica en el país, 12 que derogan, modifican o amplían los decretos legislativos expedidos por el Gobierno y 1 iniciativa que busca aumentar la disponibilidad de tapabocas en el territorio nacional. Por su parte los partidos afines al gobierno presentaron iniciativas relacionadas con otros temas, como por ejemplo el Proyecto de Ley 349/20 de la Cámara de Representantes el cual crea incentivos para la prestación del servicio militar, radicada por el Centro Democrático. Es importante resaltar que, de las iniciativas relacionadas con la emergencia ninguna prosperó.

Distribución de las iniciativas relacionadas con la emergencia	
Iniciativas sobre Renta Básica	3
Iniciativas que derogan decretos legislativos	2
Iniciativas que modifican decretos legislativos	10
Otras	1

Tabla 2: Distribución de las iniciativas relacionadas con la emergencia

Fuente: Elaboración propia

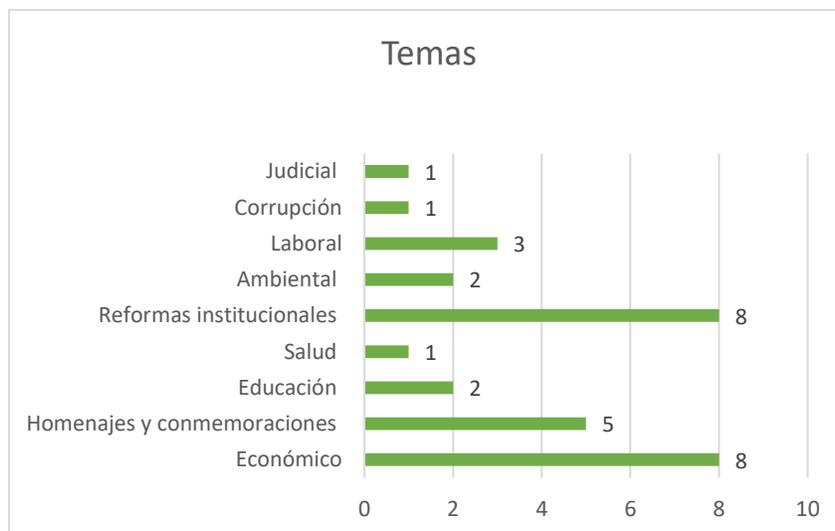
El 16 de marzo el Congreso debía iniciar a sesionar. Sin embargo, tras detectarse los primeros casos de Covid-19 en el país el presidente de Congreso, Lidio García, aplazó el inicio de sesiones por un mes con el fin de implementar acciones que permitieran el funcionamiento del Congreso de forma remota. Buscaba con esta medida evitar la propagación del virus y salvaguardar la salud de las y los congresistas. En consecuencia, el 13 de abril por medio de la plataforma Zoom, el legislativo sesionó virtualmente por primera vez. La demora en la implementación de las sesiones virtuales, así como la discusión sobre la legalidad de los proyectos aprobados en esta modalidad retrasó, en el caso del Senado, por casi dos meses el trámite legislativo de varias iniciativas. A pesar de esto, se aprobaron 31 proyectos, entre los que se encuentran el Acto Legislativo sobre cadena perpetua para asesinos y violadores de niños, el proyecto de ley sobre el transporte escolar en zonas de difícil acceso, la amnistía a deudores de multas de tránsito, el Jeep Willis como patrimonio cultural de la nación, entre otros. Ninguna de las iniciativas aprobadas tiene relación con la situación generada por el Covid – 19.

Iniciativas aprobadas	
Actos legislativos	2
Leyes orgánicas	1
Leyes ordinarias	28
TOTAL	31

Tabla 3: Distribución de las iniciativas aprobadas

Fuente: Elaboración propia

Temáticamente, las iniciativas aprobadas se distribuyen de la siguiente manera:



Grafica 2: Temas de las iniciativas aprobadas durante el fin de la legislatura

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la demora por iniciar con la agenda legislativa, el Congreso logró sacar varias de sus iniciativas que se encontraban en riesgo de no ser aprobadas debido al poco tiempo con el que se contaba. Llama la atención que de las iniciativas aprobadas, tan solo una corresponde a la agenda política del Gobierno como lo es la ley de pliegos tipo, la cual hace parte de los proyectos anticorrupción presentados al inicio de esta legislatura. Por otro lado, el gobierno y su partido Centro Democrático, celebraron que culminará exitosamente el trámite de la reforma constitucional que habilita la cadena perpetua contra homicidas y violadores de niños, niñas y adolescentes. Si bien este proyecto no se originó en el poder ejecutivo, fue calificado por el Gobierno como un gran avance para la protección de los niños y niñas en el país. Sin embargo, el trámite tuvo varios errores de procedimiento que pudieron deberse, en parte, al poco tiempo para tramitar los últimos debates de la iniciativa. Será la Corte Constitucional quien tenga la última palabra sobre la validez de este Acto Legislativo.

Del cierre de la legislatura se puede concluir que el legislativo continuó con su función tradicional a pesar de la situación, a la vez que la agenda legislativa del gobierno y su partido se mantuvo sin mayores avances o participación, al menos en lo que al trámite de iniciativas de refiere. Queda el sin sabor de que no se tomaron algunas medidas necesarias para mitigar los impactos de la crisis, del poco debate sobre iniciativas claves como la renta básica, de la ausencia de iniciativa gubernamental y de la ausencia de iniciativa de los partidos de gobierno, que prefirieron hacerse a un lado y que la situación se manejara por medio de decretos legislativos con poco control político.

2) El control político en la emergencia

A partir del momento en el que se iniciaron las sesiones remotas del Congreso de la República, aumentó la presión por que se realizará un control político riguroso sobre las medidas tomadas por el Gobierno nacional para afrontar la emergencia sanitaria. El 16 de marzo, cuando se tomó la decisión de aplazar el inicio de sesiones, ya se escuchaban rumores de la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno nacional. Tan solo un día después de que el Congreso anunciará su decisión, el ejecutivo expidió el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declara un Estado de Emergencia

Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Durante la declaratoria de emergencia y con la ausencia del Congreso, el gobierno expidió 72 decretos legislativo sin control político alguno y en medio del desorden de los miembros del Congreso.

Sin embargo, al iniciar las sesiones virtuales, el control político no fue la prioridad. Por el contrario, en el Senado se enfrascaron en la discusión sobre la legalidad de las sesiones, y el control político no se inició hasta aproximadamente dos semanas después de que arrancara el periodo legislativo. La Cámara de Representantes fue la que inició los debates de control político a los diferentes ministros, poco después se le sumaría el Senado. Durante los tres meses de trabajo legislativo se citaron aproximadamente 100 debates de control político, que trataron diferentes temas como la situación de hacinamiento en las cárceles, la bioseguridad y condiciones de trabajo del personal profesional en salud, los diferentes alivios financieros, la situación económica y el aumento de la tasa de desempleo, entre otros.

Los ministros más citados a estos debates fueron: el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, quien entre varias cosas fue citado a responder por los alivios financieros ofrecidos en medio de la crisis, muchos de los cuales fueron a parar a grandes empresas¹, así como el papel de los bancos durante la emergencia, que como denunciaron algunos congresistas dejaron grandes márgenes de ganancia a estas entidades²; El Ministro de Salud, Fernando Ruíz, también fue citado por la grave situación de contagios en el Atlántico y el Pacífico, así como por las medidas tomadas por la crisis de contagios en el Amazonas; y la Ministra de Justicia, Margarita Cabello, fue citada por las medidas tomadas en relación con el hacinamiento carcelario y los focos de contagio que se produjeron en varias cárceles del país.

A pesar del volumen de debates y de la extensión que tuvieron estas sesiones, que en algunas ocasiones tuvieron una duración de más de 5 horas, el control político no presentó un análisis juicioso de las medidas tomadas para conjurar la crisis. Por el contrario, las sesiones se convirtieron en una especie de rendición de cuentas, en donde los partidos de gobierno exaltaban el papel de los ministros en la crisis y acusaban a los partidos opositores de quitar tiempo a los funcionarios y poner trabas al trabajo del ejecutivo. Por su lado, los partidos de oposición presentaron reparos sobre cómo debía manejarse la crisis, pero sus voces no fueron escuchadas a profundidad.

Ahora bien, sobre el control político de los decretos legislativos, algunos consideran que faltó tiempo para se controlaran de forma juiciosa por parte del Congreso. Sin embargo, el disenso de los congresistas sobre cómo debía realizarse tal control es la causa de su retraso, ya que no fue sino hasta el 11 de mayo que el Senado creó una subcomisión para estudiar el informe presentado por el gobierno nacional sobre las medidas tomadas para afrontar la crisis; este documento fue entregado con dilación por el ejecutivo, obstaculizando el control político. Por su parte la Cámara de Representantes también creó una subcomisión para la evaluación de los decretos, la cual estuvo conformada por 45 congresistas. Sin embargo, las diferencias ideológicas entre sus integrantes imposibilitaron el acuerdo. Esta subcomisión presentó tres informes: el primero suscrito por los partidos tradicionales y el Centro Democrático, el segundo suscrito por tres congresistas del partido Alianza Verde y el tercero suscrito por los demás

¹ Alerta de la Contraloría General de la Nación sobre la concentración y destino de los subsidios y recursos de crédito: https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset_publisher/9IOzpebPkrRW/content/contraloria-alerta-sobre-concentracion-de-creditos-subsidiados-para-el-agro-en-emergencia-por-covid-

² Denuncia del Senador Jorge Robledo sobre el papel de los bancos en la emergencia: <https://jorgerobledo.com/duque-y-carrasquilla-les-regalan-500-mil-millones-de-pesos-a-los-bancos>
Debate de la Comisión Primera con Asobancaria: <http://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1037-insolidaridad-para-proteger-riqueza-fue-calificado-el-sistema-financiero-en-debate-de-comision-primera-con-asobancaria>

partidos de oposición y el resto de la bancada de los verdes. Todos los informes presentaban perspectivas sobre los decretos legislativos, sin embargo, ninguno modificaba o derogaba los mismos.

El control político en el Senado fue aún más desordenado y desconcertante, en la última sesión del 19 de junio la sala plena del Senado se reunió con el fin de ejercer control político de los decretos de emergencia. Sin embargo, 27 congresistas se retiraron de la plenaria y dejaron constancia de que no existían garantías para el control, pues no estaban presentes los ministros responsables de la ejecución de muchas de las medidas, y tampoco se les dio la palabra a los 22 congresistas que estaban a la espera de participar en el debate. Por último, se argumentó que la plenaria debía tramitar varios proyectos de ley por lo que el pronunciamiento de los decretos se hizo de forma acelerada. A quienes tramitaron este control se les olvidó que, durante la vigencia de un Estado de Emergencia, el legislativo debe desarrollar su función de control político de manera reforzada, amplia y suficiente, dada la concentración de poderes excepcionales en el ejecutivo.

Sin control político suficiente y efectivo, y sin la tramitar iniciativas relacionadas con la crisis que derogaban o modificaban los decretos legislativos, comenzó a revertirse la tendencia de la legislatura pasada donde el Congreso legislaba de forma independiente y no era favorable al presidente Duque. Al gobierno comenzó a funcionarle la coalición de partidos que formó a finales de 2019 y que consolidó durante 2020. En este sentido, el Legislativo comienza a ser más favorable al Gobierno, y lo ha demostrado el cierre de la legislatura donde el Congreso siguió una agenda desconectada de la profunda crisis económica y social que afronta el país y dejó sola, al menos durante este periodo, a la Corte Constitucional en la tarea de controlar las decisiones del presidente.

Esperaremos el desenlace de este control político en la próxima legislatura. Para este periodo, fue elegido como presidente del Senado el senador Arturo Char, quien ostenta la dudosa distinción de tener el mayor número de ausencias en toda la legislatura pasada. Mientras que la Cámara de Representantes es presidida por German Blanco, del partido Conservador y amigo cercano del uribismo. Estos dos puestos directivos en cada una de las cámaras del Congreso ilustran un ejercicio de poder favorable al presidente Duque, quien tendrá al parecer un legislativo afín a sus posturas que no reevaluará los decretos que expedidos por el Gobierno debido al estado de excepción y que será tierra fértil para sus propuestas y agenda política. Amanecerá y veremos.