

Congreso entre el desgobierno, la pandemia y la protesta

Introducción:

El área de Incidencia Nacional de la Comisión Colombiana de Juristas realiza un seguimiento constante al trabajo del Congreso de la República. Como resultado de este trabajo, a lo largo del periodo 2018 - 2022 la CCJ ha publicado cuatro informes sobre la función legislativa durante el gobierno de Iván Duque¹. A esta serie de informes la hemos denominado “Congreso pandémico” el informe que presentamos a continuación es el último de esta serie y tiene objetivo analizar la producción legislativa de todo el periodo legislativo 2018 - 2022.

Este informe legislativo se divide en cuatro partes. En la primera denominada “*el Congreso en datos*” presentaremos un balance cuantitativo del número de proyectos de ley que se radicaron durante el cuatrienio legislativo, discriminando el origen de las iniciativas, el tipo de las mismas y el número de leyes que culminaron con éxito el trámite legislativo. La segunda parte, denominada “*Gobierno sin leyes*”, presentaremos cómo la relación distante entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional imposibilitó que este último pudiera sacar adelante su agenda legislativa.

En la tercera parte denominada “*El papel de la Corte Constitucional*” demostraremos cómo el desconocimiento del proceso legislativo y los errores cometidos por el Congreso en el debate de algunas leyes llevó a que la Corte Constitucional declarara inconstitucionales algunas leyes claves para el gobierno nacional. Finalmente, en la última parte denominada “*las deudas pendientes*” enunciamos algunos de los temas en los que el Congreso quedó en deuda con la ciudadanía pues no legislo ni debatió sobre estos aun cuando eran temas coyunturales y de gran importancia.

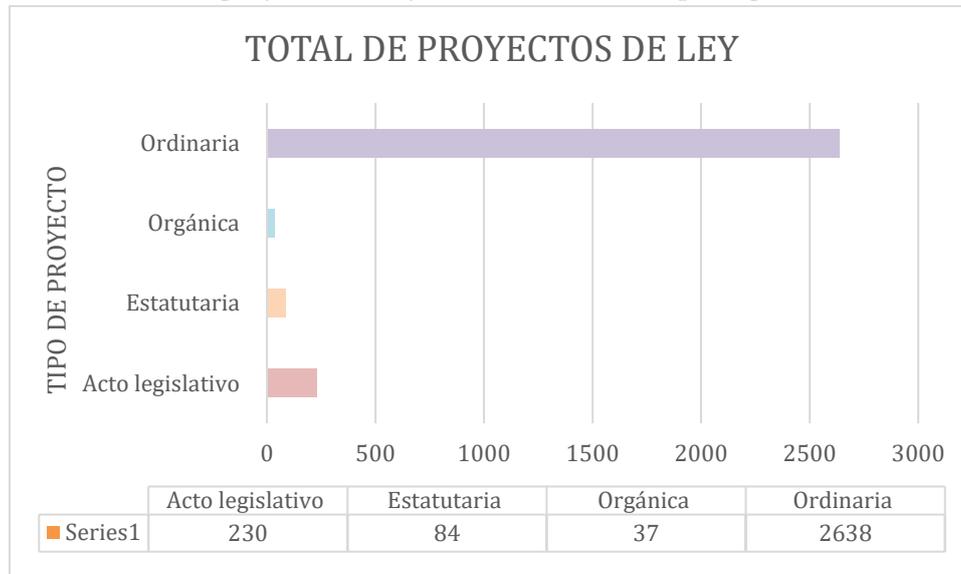
1. El Congreso en datos

Durante el periodo legislativo 2018 - 2022 ante el Congreso de la República fueron radicados un total de 2.989 proyectos de ley, de los cuales 230 corresponden a proyectos de reforma constitucional o de Acto Legislativo, 84 corresponden a proyectos de ley estatutaria, 37 a proyectos de ley orgánica y 2.838 corresponden a proyectos de ley ordinaria tal y como muestra la siguiente gráfica:

¹ Los informes legislativos presentados por la CCJ son los siguientes:

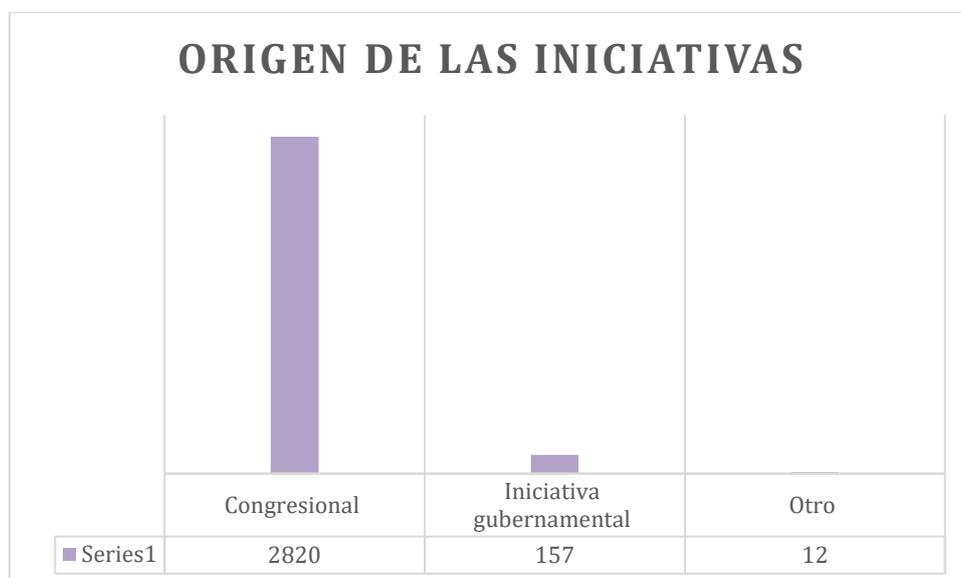
1. Gobierno sin leyes: análisis crítico de la producción legislativa durante la administración de Iván Duque: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=285
2. Congreso pandémico: análisis crítico de la producción legislativa durante la administración de Iván Duque.
3. Congreso pandémico: legislación y Covid - 19: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=456
4. Congreso pandémico: de la pandemia a la protesta: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=559

Gráfico 1: total de proyectos de ley radicados en el Congreso período 2018 - 2022



Fuente: elaboración propia con datos de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/>

De los 2.989 proyectos de ley radicados en el Congreso 2.820 son de iniciativa congresional, es decir que fueron radicados por los congresistas ya sea de forma individual o colectiva, 157 son de iniciativa gubernamental, es decir que fueron radicados por el Presidente de la República o alguno de sus ministros y, por último, 12 proyectos de ley fueron radicados por otros actores como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, entre otros.



Fuente: elaboración propia con datos de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/>

Del alto número de proyectos radicados solo 283 se convirtieron en leyes de la República, de los cuales 9 corresponden a Actos legislativos. Esto equivale al **9,5%** de proyectos de ley que

culminaron con éxito el trámite legislativo. En su mayoría las leyes aprobadas tratan de los siguientes temas:

Tabla 1: distribución por tema de las leyes aprobadas.

Conmemoraciones	Economía	Acuerdos	Laboral	Jurídico	Educación	Salud
60	35	23	21	22	11	10
Medio ambiente	Mujeres	Presupuesto	Anticorrupción	Deporte	Familia	Electoral
9	9	8	7	5	5	6

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/>

Esta producción se asemeja a la de cuatrienios legislativos anteriores, por ejemplo en el periodo legislativo 2014 - 2018 se aprobaron 289 leyes. Sin embargo, llama la atención que en un cuatrienio marcado por coyunturas, como la pandemia y el estallido social, la mayoría de las leyes aprobadas estén relacionadas con conmemoraciones, estampillas y/o homenajes y que no existan reformas profundas en cuanto la protección del derecho a la protesta y la reforma policial, sobre esto se hará una reflexión más adelante. A pesar de que uno de los temas con mayor número de leyes aprobadas tiene que ver con economía tan solo 9 de las leyes aprobadas tienen relación con la reactivación económica tras la pandemia.

Las cifras nos demuestran que a pesar de la pandemia y el hecho de que el legislativo trabajará de forma remota, la producción de leyes no disminuyó ni tampoco aumentó comparativamente con otros cuatrienios.

2. Gobierno sin leyes

El Gobierno de Iván Duque inició con fuerza y con una agenda marcada con la que aspiraba sacar varias normas y reformas, en especial de carácter económico como la ley de financiamiento, el plan nacional de desarrollo y las exenciones tributarias para la copa América, así como la reforma política y la reforma a la justicia. Entre 2018 y 2019 la relación del gobierno con el Congreso fue inestable y distante². La dificultad con la que fueron aprobados el Plan Nacional de Desarrollo y La ley de financiamiento evidencia este distanciamiento. La principal causa de esta situación es que el Gobierno no logró consolidar un bloque político que respaldara sus proyectos de ley y, por el contrario, se vio obligado a negociar con los partidos declarados en independencia (a saber: Cambio Radical, Partido de la Unidad Nacional y Partido Liberal) los votos necesarios para aprobar cada una de estas iniciativas³.

² https://caracol.com.co/radio/2021/08/06/politica/1628275968_318775.html

³ Para profundizar sobre este asunto ver: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=285

Durante la primera legislatura y comienzos de la segunda el legislativo fue un escenario de disputa política. El gobierno logró sacar adelante algunas de sus iniciativas, como la ley de veteranos (Ley 1979 de 2019)⁴ y la ley que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 1978 de 2019), también declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, pero el pulso en temas cruciales como las objeciones presentadas contra la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Es importante recordar que uno de los temas de la campaña de Iván Duque fue la modificación de los acuerdos de paz y de la JEP, sin embargo los proyectos radicados por el presidente y su partido en esta materia no pasaron en muchos casos del primer debate

La relación entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República se volvió más distante durante el 2020, pues debido a la emergencia sanitaria el gobierno a través de las facultades extraordinarias brindadas por el Estado de Emergencia Sanitaria expidió 114 decretos legislativos para manejar la emergencia sin la necesidad de tener que pasar por algún trámite en el Congreso. A pesar de la distante relación, el legislativo tampoco tuvo un papel crítico respecto a las facultades extraordinarias del Presidente y de los decretos expedidos, fue poco el control político que se realizó a los mismos y se radicaron varios proyectos de ley relacionados con la emergencia sanitaria pocos prosperaron⁵.

En medio de la relación distante con el legislativo, el gobierno logró que se aprobara la ley que modifica los pliego tipo (ley 2022 de 2020) proyecto que hacía parte del paquete de leyes anticorrupción que fueron radicados por el gobierno al inicio del período legislativo; al igual que la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2020 que establecía la cadena perpetua revisable por agresiones sexuales contra menores de edad. fue presentada por el Gobierno y el partido Centro Democrático como un logro, su firma se dio en medio de un discurso y un espectáculo de luces en la Casa de Nariño y, a pesar de esto, la Corte Constitucional declaró inconstitucional dicho acto legislativo por considerar que el Congreso se excedió en sus funciones y sustituyó la Constitución.

Entre 2020 y 2021, el Gobierno continuó con su agenda. Su principal logro fue la aprobación de la reforma al Código Disciplinario que buscaba, al menos en apariencia, dar cumplimiento a la Sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia. Esta reforma terminó burlando la decisión de la Corte IDH y en vez de restringir la competencia de la Procuraduría, le dio un carácter judicial. A pesar de lo anterior, el Gobierno no logró sacar adelante la reforma a la salud, ni su propuesta de reforma tributaria cuya radicación ante el Congreso ocasionó un estallido social sin precedentes que demostró el inconformismo ciudadano, la crisis económica que vive el país y que a la vez avivó el llamado a una reforma policial tras los innumerables casos de abuso de la fuerza y violaciones a los derechos humanos.

⁴ La Corte Constitucional declaró que miembros del ejército retirados o condenados por graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario no podrán acceder a los beneficios que establece esta ley: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=509

⁵ sobre la legislatura 2019 - 2020 consulte https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=360

Aunque los diferentes partidos presentaron más de 9 iniciativas para reformar a la Policía Nacional ninguna prosperó. Sin embargo, las dos iniciativas presentadas por el Gobierno Nacional sí fueron aprobadas. La ley de seguridad ciudadana (Ley 2197 de 2022) y el Estatuto Disciplinario de la Policía (Ley 2196 de 2022). Con estas leyes el Gobierno pretendió atender la demanda popular por la reforma policial, cuando en su conjunto son reformas aisladas y no solucionan de fondo los problemas como el abuso policial y la estigmatización de la institución hacia quienes hacen uso del derecho a la protesta.

Durante este período legislativo los partidos declarados en oposición tuvieron un papel importante en la realización de debates de control político y de moción de censura. En la tabla presentada a continuación se indica el número de debates de control político y de moción de censura realizados por el Congreso en las cuatro legislaturas.

Tabla 2: número de debates de control político y de moción de censura 2018- 2022

Legislatura	Debates de control político y de moción de censura
2018 – 2019	20
2019 - 2020	31
2020 - 2021	24
2021 - 2022	6
Total	81

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/>

Los Ministros del Gobierno completaron un total de 10 mociones de censura entre 2018 y 2022 y aunque ninguno fue destituido por mayoría de votos, la moción de censura y la presión mediática sí contribuyeron a la renuncia del Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla⁶, quien renunció en medio de la polémica que suscitó la reforma tributaria, y a la Ministra de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones Karen Abudinen⁷, quien renunció en medio del escándalo por la pérdida de 70.000 millones de pesos en un contrato fallido con la Unión Temporal Centros Poblados. Los tres ministros de defensa del Gobierno Duque afrontaron mociones de censura ante el Senado y la Cámara de Representantes convirtiendo a dicha cartera en el ministerio con más mociones de censura.

Tabla 3: ministros citados a debates de moción de censura

⁶ Ver: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56972929>

⁷ Ver: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-tumbaron-asi-se-cocino-la-renuncia-de-karen-abudinen/202156/>

Ministerio	Ministro	Fecha
Ministerio de Hacienda	Alberto Carrasquilla	Octubre de 2018
Ministerio de Transporte	Angela María Orozco	Octubre de 2019
Ministerio de Defensa	Guillermo Botero	Junio de 2019
Ministerio de Defensa	Guillermo Botero	Octubre de 2019
Ministerio de Defensa	Carlos Holmes Trujillo	Octubre de 2020
Ministerio de Defensa	Carlos Holmes Trujillo	Octubre de 2020
Ministerio de Defensa	Diego Molano	Mayo de 2021
Ministerio de Defensa	Diego Molano	Agosto de 2021
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Karen Abuninen	Septiembre de 2021
Ministerio de Defensa	Diego Molano	Abril 2022

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/>

3. El papel de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional tuvo un papel importante en los cuatro años del Gobierno de Iván Duque. Por su función de control constitucional de la ley, la Corte declaró como inconstitucionales varias leyes importantes para el Gobierno Nacional. Una parte importante de estas declaratorias se deben a vicios de procedimiento, es decir a problemas o irregularidades en el trámite legislativo, lo que pone especial atención sobre el hecho de que los legisladores aprobaron leyes desconociendo requisitos mínimos del procedimiento legislativo.

Un ejemplo de los vicios de procedimiento cometidos por el legislativo es la reforma al Código Electoral (Proyecto de ley 243/20 Senado - 409/20 Cámara) presentado con mensaje de urgencia. Esta reforma hacía parte de la agenda legislativa del gobierno nacional, como se trataba de una norma de carácter estatutario pasó de forma automática a control por la Corte Constitucional quien en la Sentencia C-349/20 la declaró como inconstitucional por vicios de procedimiento. El falló de la Corte se sustenta en que debido a que la reforma no podía tramitarse en sesiones extraordinarias, dado que esta es una prohibición para normas estatutarias, como lo hizo el legislativo. Adicionalmente a pesar de que la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020⁸ establece que las leyes de carácter estatutario por tratarse de normas que tienen un procedimiento

⁸ Corte Constitucional sentencia C-242 de 2020:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-242-20.htm>

de aprobación con requisitos específicos deben votarse en sesiones presenciales, el Congreso aprobó la reforma al Código Electoral de forma virtual aun cuando ya podían reunirse de forma presencial para su respectiva votación.

Una situación similar sucedió con la ley 1951 de 2019 por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, declarada inconstitucional por la sentencia C-047 de 2021. Está la ley no definió la estructura orgánica del Ministerio y aunque se intentó subsanar el error a través de una disposición en el Plan Nacional de Desarrollo la Corte consideró que estas normas no pueden subsanar errores legislativos⁹. Igualmente, la Corte Constitucional declaró inconstitucional por vicios de procedimiento la ley 1943 de 2018 conocida como la ley de financiamiento, esta fue quizás una de las mayores derrotas del Gobierno Duque, pues esta reforma era su apuesta económica para financiar los primeros años de su mandato. La declaratoria de inconstitucionalidad provino del hecho de que, cuando la Cámara de Representantes aprobó el texto final, no conocía las modificaciones que el Senado había hecho la noche anterior y por lo tanto se violó el procedimiento legislativo. Esta declaratoria de inconstitucionalidad obligó al gobierno a presentar una nueva ley, pero para el mismo Ministro de Hacienda de la época la decisión fue un duro golpe para la credibilidad económica del gobierno¹⁰.

La Corte Constitucional también jugó un papel importante en la protección de los derechos humanos, con la declaratoria de inconstitucional del Acto Legislativo 01 de 2020 conocido como la ley Gilma Jiménez, la cual buscaba reglamentar la cadena perpetua revisable para violadores y asesinos de niños y adolescentes en Colombia. Para la Corte Constitucional además de que el Congreso sustituyó la Constitución y se extralimitó en sus funciones también desconoció el derecho a la dignidad humana de los condenados, así como el hecho de que el fin de la pena es la resocialización.

La Corte aún debe decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se han presentado contra la ley de seguridad ciudadana y contra la reforma al Código Disciplinario. Sobre la primera, la demanda presentada argumenta que la ley de seguridad ciudadana viola el principio constitucional de unidad de materia, el derecho fundamental al debido proceso y vulnera el derecho a la intimidad personal y familiar, entre otros. Sobre la reforma al Código Disciplinario la Corte Constitucional se encuentra estudiando una demanda interpuesta por la Comisión Colombiana de Juristas¹¹ en la cual se argumenta que la ley 2094 de 2021 vulnera el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el principio de separación de poderes y el derecho fundamental al debido proceso. Veremos entonces si estas dos últimas grandes banderas del gobierno nacional logran pasar con éxito el estudio por parte de la Corte Constitucional o si por el contrario se sumarán a la lista de derrotas del gobierno de Iván Duque.

⁹ Para más información sobre este asunto ver:

https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=474

¹⁰ Ver: <https://www.portafolio.co/economia/corte-constitucional-tumba-ley-de-financiamiento-del-gobierno-duque-534626>

¹¹ Ver: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=598

4. ¿Qué faltó?

Estos son los temas que el Congreso de la República le quedó debiendo a la ciudadanía durante este periodo legislativo.

Protección de personas defensoras:

En primer lugar, durante el periodo presidencial de Iván Duque aumentó considerablemente la violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos. A pesar de que las cifras de las organizaciones de la sociedad civil son alarmantes en cuanto a los asesinatos, amenazas, atentados y persecución contra las personas defensoras, el Congreso poco se interesó alrededor de este tema. Tan solo a finales de 2021 la Comisión de Paz del Congreso realizó una audiencia pública sobre la situación de las personas defensoras, esto a petición de las organizaciones de la sociedad civil.

Aun cuando la gravedad de la situación de violencia que viven las personas defensoras es dramática, dado que Colombia es el país donde más líderes ambientales son asesinados, pocas fueron las iniciativas que se presentaron en relación con la protección de las personas defensoras de derechos humanos y del medio ambiente. Aquellas, como el Acuerdo de Escazú que contenían disposiciones para su protección no fueron aprobadas. Sobre el Acuerdo de Escazú es importante mencionar que a pesar de que el Gobierno firmó el acuerdo no le dio el suficiente impulso político en el Congreso para que este fuera aprobado, y aunque el proyecto de ley para ratificar el acuerdo se presentó varias veces el partido de gobierno fue uno de sus los más férreos opositores a que este pasará el trámite legislativo y por lo tanto el acuerdo Escazú quedó pendiente para ser aprobado y discutido por el Congreso entrante.

Acuerdo de paz:

En cuatro años, el Congreso de la República solo tramitó cinco normas relacionadas con la implementación del acuerdo de paz, a pesar de que la implementación del acuerdo es de crucial importancia para lograr una paz estable y duradera para este congreso y el gobierno de Iván Duque este no fue un tema de prioridad. En este mismo periodo, el gobierno sólo presentó una iniciativa relacionada con la implementación del acuerdo denominada ley de especialidad agraria y a pesar de ser una iniciativa de gobierno la bancada de su partido la dejó hundir. Si bien, durante la primera legislatura el Congreso evitó el que el Gobierno lograra realizar reformas al Acuerdo de Paz, entre ellas la reforma de la ley estatutaria de la JEP. Después de 2019 y con la llegada de la pandemia y la movilización social el Congreso se olvidó por completo de desarrollar normas que le permitieran implementar el Acuerdo de Final.

En este sentido el Congreso le debe al país legislar sobre la reforma rural integral necesaria para implementar lo estipulado en el punto 1 del Acuerdo Final, esto incluye la implementación de la

especialidad judicial agraria y de la ley de tierras. También debe legislar sobre la política de sustitución de cultivos ilícitos necesaria para la implementación del punto 4 del Acuerdo. Sobre este punto, uno de los temas urgentes es lograr una ley que establezca el trato penal diferenciado para pequeños cultivadores, iniciativa archivada por este Congreso. La falta de normas que implemente de forma efectiva el acuerdo de paz contribuye a la situación de violencia contra los firmantes del acuerdo, la estigmatización contra los pequeños cultivadores de hoja de coca, la conformación de disidencias, entre otros.

Al Congreso que se acaba de posesionar le queda entonces la labor de reactivar después de cuatro años el debate y aprobación de las normas necesarias para la correcta implementación del Acuerdo de Paz restaurando así su legitimidad y estableciendo un nuevo compromiso con la paz.

Protesta y reforma policial

El Congreso de la República tuvo un papel bastante cuestionado durante las movilizaciones sociales que se dieron durante el período legislativo. Como ya se ha mencionado la reforma tributaria ocasionó un estallido social sin precedentes, las movilizaciones y protestas masivas en contra de esta reforma demostraron el descontento de la ciudadanía con el Gobierno, pero también demostraron que hoy más que nunca es necesaria una reforma policial. Los excesos en el uso de la fuerza por parte de la policía nacional se hicieron aún más evidentes y dejaron a su paso muertos, heridos y desaparecidos.

Mientras en las calles de Colombia los jóvenes protestaban contra el gobierno, el Congreso no tuvo un rol determinante como foro de discusión y toma de decisión política. Esta actitud de indiferencia se mantuvo hasta el final del periodo legislativo. A pesar de que la oposición quiso realizar debates sobre la situación sus propuestas no prosperaron. Igualmente se presentaron más de 9 iniciativas que buscaban reformar a la policía, todas fueron archivadas mientras el legislativo continuaba ajeno a la necesidad de proteger a quienes ejercen su derecho a la protesta.

Sobre la importancia de reformar el cuerpo policial el Congreso sólo aprobó el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional hoy conocido como la ley 2196 de 2022 por medio de la cual se establece el estatuto disciplinario policial. Si bien esta norma establece mecanismos para la profesionalización de la policía y sanciones para quienes cometen abusos de la fuerza, no soluciona los problemas de fondo que conllevan a la violencia policial. La ley 2196 no establece mecanismos para evitar que las investigaciones por exceso de uso de la fuerza y violaciones a los derechos humanos sean conocidas por la jurisdicción penal militar, tampoco limitó el uso de armas que pueden ser mortales y no soluciona el problema de la estigmatización por parte de la institución hacia quienes ejercen el derecho a la protesta.

Al Congreso entrante le queda la tarea de realizar una reforma policial efectiva que contribuya a la garantía de los derechos de los manifestantes y elimine los casos de violencia y abuso por parte de la fuerza pública.



Comisión Colombiana de Juristas

Organización no gubernamental con estatus consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)

Medio Ambiente:

A pesar de que de 2018 a 2022 se aprobaron 9 iniciativas relacionadas con la protección del Medio Ambiente, en esta materia el Congreso continúa debiendo una regulación o prohibición a la práctica del Fracking, el Congreso evitó legislar sobre esta materia y los proyectos que se presentaron sobre la materia se hundieron. El Congreso también hundió la iniciativa para la protección de la biodiversidad y el proyecto de ley que buscaba establecer herramientas para la lucha contra la deforestación. El Congreso no procedió a aprobar medidas para la protección de los bosques y las fuentes hídricas. En conclusión, el balance es negativo pues no se expidieron leyes marco para la protección del medio ambiente y se archivaron o hundieron iniciativas importantes en esta materia.

Contacto:

Julián González Escallón

Coordinador de incidencia nacional de la Comisión Colombiana de Juristas

jdgonzalez@coljuristas.org

Alejandra Mora

Profesional en relaciones internacionales e investigadora de incidencia nacional de la Comisión Colombiana de Juristas

alejandramora@coljuristas.org