

El Gobierno sin leyes

Análisis crítico de la producción legislativa durante la administración de Iván Duque (desde el 20 de julio 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019)

Comisión Colombiana de Juristas
Área de Incidencia Nacional

Introducción

Este documento presenta un análisis crítico de los 18 meses de trabajo legislativo bajo la administración del Presidente Iván Duque. Este periodo se caracterizó por las dificultades del Gobierno nacional para impulsar su agenda legislativa, por dos razones principales: i) por la debilidad en la consolidación de mayorías para soportar sus propuestas, y ii) por la diversidad política de este Congreso. Para soportar esta conclusión, este documento se divide en dos numerales: i) *El Congreso en cifras: una radiografía sobre el trabajo legislativo*, de naturaleza descriptiva, en donde se presenta el volumen de trabajo legislativo discriminando los proyectos de ley de iniciativa gubernamental y del partido de Gobierno; y ii) *El Congreso ¿un escenario de disputa política?*, de naturaleza analítica, en donde se presentan algunos argumentos que explican la dinámica legislativa del periodo bajo análisis.

1. El Congreso en cifras: una radiografía sobre el trabajo legislativo

En la legislatura y media que ha pasado desde que Duque inició su administración en la Presidencia de la República se han presentado un total de 1.078 proyectos de ley, 108 proyectos de reforma constitucional y 22 proyectos de ley estatutaria, tal como se observa en la siguiente tabla:

Número de proyectos	
Proyectos de ley	1.078
Proyectos de reforma constitucional	108
Proyectos de ley estatutaria	22
TOTAL	1.208

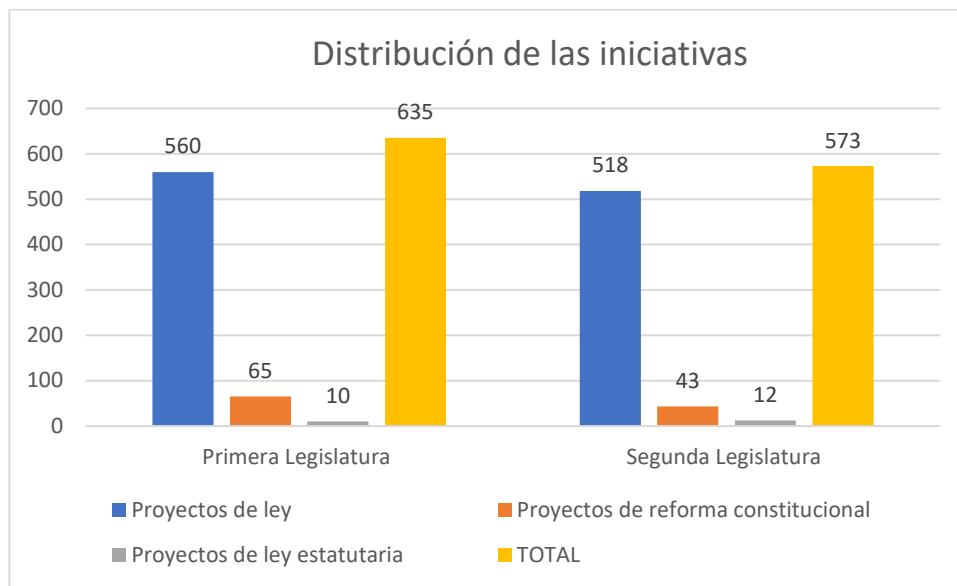
Tabla 1: número de proyectos de ley

Fuente: elaboración propia

De esta forma, durante la primera legislatura (20 de julio 2018 - 20 de julio de 2019) se radicaron en el Congreso 560 proyectos de ley, 65 proyectos de reforma constitucional y 10 proyectos de ley estatutaria, para un total de 635 proyectos. Por su parte, en el primer periodo de la segunda legislatura (20 de julio de 2019 - 20 de diciembre de 2019), se radicaron 518 proyectos de ley, 43 proyectos de reforma constitucional y 12 proyectos de ley estatutaria, para un total de 573 proyectos. Estos datos se presentan en la siguiente tabla:

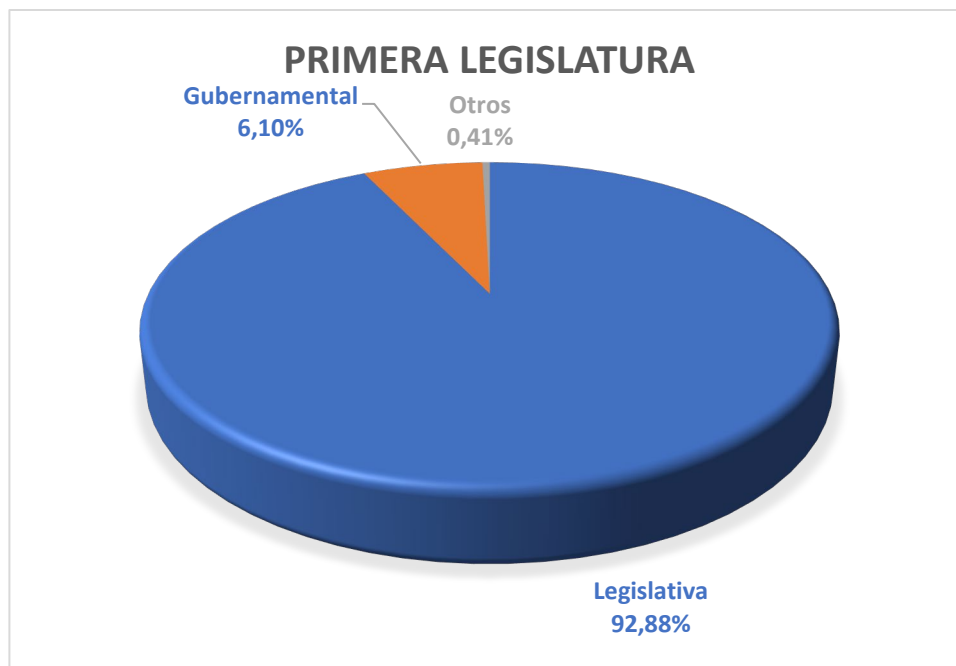
Distribución	Primera Legislatura (20 de julio de 2018-20 de julio de 2019)	Segunda Legislatura (20 de julio de 2019-20 de diciembre de 2019)
Proyectos de ley	560	518
Proyectos de reforma constitucional	65	43
Proyectos de ley estatutaria	10	12
TOTAL	635	573

Tabla 2: Distribución de los proyectos de ley y de acto legislativo en las legislaturas
Fuente: elaboración propia



Grafica 1: Distribución de los proyectos de ley y de acto legislativo en las legislaturas
Fuente: elaboración propia

Sobre el origen de las iniciativas, de los 635 proyectos radicados en la primera legislatura, 46 corresponden a iniciativa gubernamental, es decir fueron presentados por el Presidente de la República o por sus ministros; mientras que, en la segunda legislatura, de los 573 proyectos radicados solo 35 corresponden a este tipo de iniciativa. De tal forma que, después de un análisis del total de los proyectos de ley que conoció el Congreso, solo el 6,10% corresponden a iniciativa gubernamental, tal como se presenta en la siguiente tabla:



Grafica 2: Tipos de iniciativa

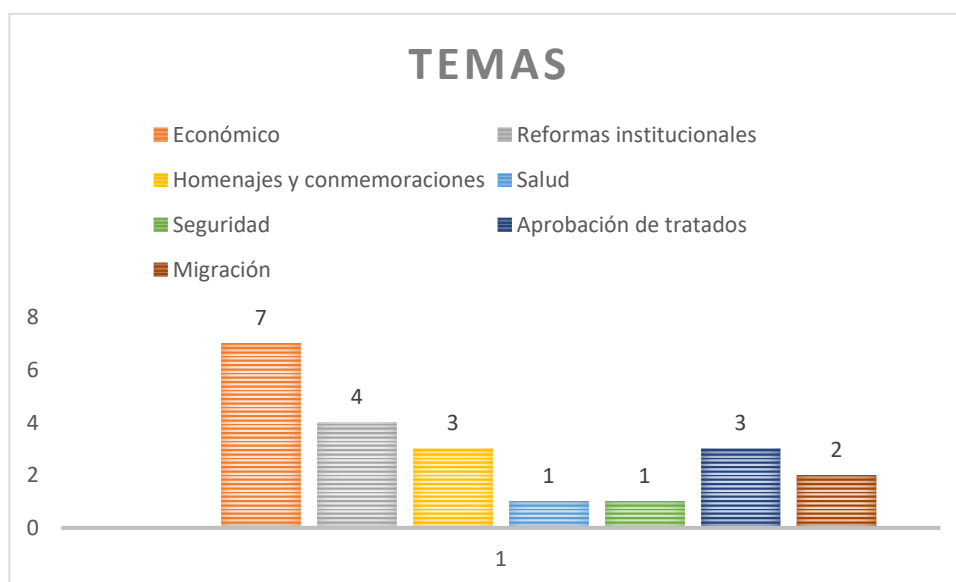
Fuente: elaboración propia

Con base en este análisis es posible afirmar que, del 20 de julio de 2018 hasta el 20 de diciembre de 2019, el Gobierno no cumplió con sus objetivos políticos dentro de la agenda legislativa. Por un lado, el número de proyectos presentados por el Gobierno fue escaso y en su mayoría estuvieron orientados a temas de carácter económico o tributario, como el Plan Nacional de Desarrollo de 2018-2020 (Ley 1955 de 2019), la Ley de Crecimiento (Ley 2010 de 2019), la Ley que creó el Fondo de Estabilización de Precios del Café (Ley 1969 de 2019), la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018, declarada inexecutable por la Corte Constitucional) y la Ley de exenciones tributarias de la Copa América (Ley 2011 de 2019). Este grupo de leyes superaron con bastantes dificultades, y en algunos casos con infracciones a las reglas del procedimiento legislativo, el trámite necesario para su validez jurídica y en todos los casos suscitaron hondas controversias en el Congreso. Esto se debe a que el Gobierno no logró consolidar un bloque político que respaldara sus proyectos de ley y por el contrario tuvo que negociar con los tres partidos que se declararon en independencia (a saber: Cambio Radical, Partido de la Unidad Nacional y Partido Liberal) los votos necesarios para aprobar cada una de estas iniciativas¹.

El Gobierno también logró la aprobación de otras leyes con diversos temas que hacían parte de su agenda legislativa, especialmente en materia de reformas administrativas, como la creación del Ministerio del Deporte (Ley 1967 de 2019), la conocida Ley TIC (Ley 1978 de 2019) que otorga competencias al Gobierno en el sector, con un excesivo grado de concentración de poderes en el ejecutivo, y la creación de la Comisión para la Equidad de la Mujer en Concejos y Asambleas (Ley 1981 de 2019); la Ley que establece un régimen especial de migración y flexibiliza

¹ Para profundizar sobre el trámite de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, ver el anexo No. 1 de este documento.

los requisitos para adquirir la ciudadanía en Colombia por hijos e hijas de personas de ciudadanía venezolana que se encuentran en situación de inmigración irregular (Ley 1997 de 2019); la Ley de Veteranos (Ley 1979 de 2019), que establece un conjunto de beneficios para los miembros en retiro de las fuerzas armadas; y otras leyes de honores, como la que honra la memoria póstuma de los Cadetes que perdieron su vida en el atentado contra la Escuela de Cadetes General Francisco de Pula Santander (Ley 1998 de 2019)². Temáticamente las iniciativas gubernamentales aprobadas se pueden agrupar en los siguientes asuntos:



Grafica 3: Temas de las leyes aprobadas que fueron impulsadas por el Gobierno
Fuente: elaboración propia

De igual forma, las iniciativas presentadas por el partido de Gobierno, es decir el Centro Democrático (en adelante CD), tampoco presentan avances considerables ni viabilidad política. Los diferentes proyectos de reforma a la Jurisdicción Especial para la Paz radicados por importantes congresistas del CD no superaron ni siquiera el primer debate en sede de comisión constitucional. Algo similar ocurrió con el proyecto de acto legislativo que reformaba el artículo 44 de la Constitución, el cual pretendía hacer explícito en el texto constitucional la imposibilidad de otorgar amnistías e indultos a crímenes sexuales contra menores de edad, lo que a su vez impactaba negativamente en la posibilidad de retomar los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), pues este fue derrotado en sexto debate, siendo una de las mayores derrotas parlamentarias del CD. Resulta importante tener en cuenta que miembros del CD se vieron involucrados en al menos 62 proyectos de ley en calidad de autor o coautor³.

² *Ibidem*.

³ Esta cifra es un aproximado de los proyectos de ley radicados con autoría o coautoría de los siguientes congresistas: Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia, María del Rosario Guerra, María Fernanda Cabal, Edward Rodríguez, entre otros.

Otros proyectos de origen gubernamental que avanzaron en el Congreso pero que no han culminado el trámite legislativo son la llamada Ley Arias, que busca aplicar de forma retroactiva una segunda instancia para aquellos aforados constitucionales que fueron juzgados en un proceso de única instancia ante la Corte Suprema de Justicia, incluyendo a Andrés Felipe Arias, de quien este proyecto recibe su nombre; y algunos proyectos de la agenda anticorrupción que han sido apropiados de forma ventajosa por parte del Gobierno, sobre los que persisten algunas discusiones en torno a elementos controversiales que pueden tener consecuencias adversas, como la eliminación del conflicto de intereses cuando los congresistas traten temas que puedan afectar a sus socios (ver el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019).

Por otro lado, el resto de la agenda legislativa consistió en proyectos que no suscitan mayor discusión pública, particularmente leyes de honores y de aprobación de tratados internacionales de importancia política marginal. La dificultad de tramitar los proyectos de la agenda del Gobierno contrasta con la proliferación de legislación de baja importancia política.

2. El Congreso ¿un escenario de disputa política?

Históricamente, al Congreso se le ha acusado de plegarse a la voluntad del Presidente de la República, en parte porque la representación política de sectores alternativos ha sido precaria y en el órgano legislativo siempre habían dominado los partidos políticos tradicionales. Los resultados de estos 18 meses de trabajo legislativo ponen en duda estas afirmaciones y dan apertura a nuevas reflexiones en torno al Congreso como un escenario de disputa política.

En términos de participación política, la composición actual del Congreso refleja la ampliación de la representación política de fuerzas alternativas, así como la inclusión de nuevas fuerzas que no tenían acceso a este tipo de espacios (particularmente las 10 curules del partido FARC), siendo el Congreso más diverso en términos políticos en la historia republicana de Colombia. Esta apertura democrática ha revaluado las críticas tradicionales al Congreso y ayudado a superar su aparente subordinación hacia la figura del Presidente de la República.

Adicionalmente, el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018), que se expidió como parte de la implementación del Acuerdo de Paz, redefinió la relación entre el Gobierno y el Congreso, ampliando la capacidad de respuesta de la oposición sobre las declaraciones del Presidente y diversificando las posturas políticas que pueden tomar los partidos ante el Gobierno, lo que a su vez ha complejizado las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

Lo anterior se vio reflejado en que el Gobierno y el CD sufrieron golpes importantes dentro del Congreso, especialmente en los proyectos que truncaban la implementación del Acuerdo de Paz. De esta forma, el Gobierno perdió la batalla de las objeciones contra la ley estatutaria de la JEP (Ley 1957 de 2019), y también se hundieron varios de los proyectos que buscaban establecer una sala especial dentro

de esa jurisdicción para juzgar únicamente a los militares. Este mismo destino sufrió el proyecto que buscaba enmendar el artículo 44 de la Constitución para hacer explícita la imposibilidad de otorgar amnistías e indultos a crímenes con contenido sexual cometidos contra menores, lo que de ser aprobado dificultaría futuras conversaciones de paz con el ELN.

La fortaleza de la oposición en el Congreso también se refleja en el uso reiterado de herramientas como los debates de control político y las mociones de censura a altos funcionarios del Gobierno. El Ministro de Hacienda (Alberto Carrasquilla Barreto) y la anterior Ministra del Interior (Nancy Patricia Gutiérrez) han sido citados de forma recurrente por el Congreso, y en la mayoría de los casos su actuación ha suscitado importantes cuestionamientos que han debilitado la imagen del Gobierno. Estas herramientas de control al Gobierno han impulsado importantes debates públicos, como la relación entre los llamados *bonos agua* y el Ministro Carrasquilla, y el bombardeo de un campamento en donde se encontraban menores de edad por parte del Ejército de la República, expuesto públicamente por el Senador Roy Barreras, que pondría en jaque al ex Ministro de Defensa Guillermo Botero precipitando su renuncia.

En conclusión, la apertura democrática permitió que el Congreso se convirtiera en un espacio de disputa política en donde las mayorías para aprobar proyectos no están claras y el Gobierno, para tramitar su agenda política, debe mediar con los intereses de los partidos, especialmente de aquellos que se han declarado en independencia. Esto produce una disminución en la potencia política del Presidente, que suele interpretarse como crisis de gobernabilidad, pero que es, en el fondo, una muestra del fortalecimiento de una representación política diversa y alternativa que podría redefinir la forma como se relaciona el poder ejecutivo con el legislativo. Esta tesis, no obstante, es aún incierta, y su comprobación depende del análisis del periodo de trabajo legislativo que se reinicia el 3 de marzo. Por esta razón, la CCJ extiende una amable invitación a la ciudadanía a seguir el trabajo del Congreso durante este año con miras a contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

ANEXO 1.

Proyecto	Ley	Demandado	Decisión de la demanda en Corte Constitucional
059/18 Senado	Ley 1940 de 2018 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 diciembre de 2019	Sí	Sentencia C- 438/19, que declaró inexecutable los artículos 122, 134, 148 y 151 de la ley
053/18 Cámara			
180/18 Senado		Sí	

188/18 Cámara	Ley 1941/18 Por la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1999, 782 de 2020, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014		Sentencia C - 040/20 Declara exequible el artículo demandado (Artículo 2)
167/18 Senado	Ley 1942/18 Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020	Sí	En espera de decisión por parte de la Corte Constitucional
182/18 Cámara			
197/18 Senado	Ley 1943/18 Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones	Sí	Sentencia C-481/19, que dispuso (i) Declarar la inconstitucionalidad total de la ley 1943 de 2018; (ii) diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad al primero (1º) de enero de dos mil veinte (2020), a fin de que el Congreso, dentro de la potestad de configuración que le es propia, expida el régimen que ratifique, derogue, modifique o subrogue los contenidos de la Ley 1943 de 2018; y (iii) los efectos del presente fallo sólo se producirán hacia el futuro y, en consecuencia, en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas consolidadas ⁴ .
240/18 Cámara			
198/19 Senado	Ley 1949/19 Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011 y se dictan otras disposiciones	Sí	Sentencia C-496/19 en la que la Corte se declaró inhibida por el incumplimiento de los requisitos de claridad, certeza y suficiencia de los cargos de inconstitucionalidad
252/118 Cámara			

⁴ A pesar de que la sentencia C-481/19 declara inexecutable la totalidad de la ley 1943 de 2018, las sentencias C-378/19, C-368/19, C-493/19, C-520/19, C-514/19, C-521/19, C-483/19, C-510/19, C-482/19, C-557/19, C-559/19, C-540/19, C-553/19 y C-593/19 también profirieron decisiones con respecto a la ley; además, dieron respuesta a varias de las demandas presentadas contra esta ley. Es relevante aclarar que se presentaron un total de 38 demandas contra esta ley.

			formulados en el presente caso.
002/18 Senado	Ley 1950/19 Por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de adhesión de la República de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos, suscrita en París el 30 de mayo de 2018 y la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos, hecha en París el 14 de diciembre de 1960	No	Sentencia C-492/19 que declaró exequible la Ley 1950/19 después de un control automático de constitucionalidad.
040/18 Cámara			
250/18 Senado	Ley 1951/19 por la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y se dictan otras disposiciones	Sí	Pendiente de decisión por parte de la Corte Constitucional
111/17 Cámara			
227/19 Senado	Ley 1954/19 Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018 - 2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad	Sí	Sentencia C-026/20 que declaró inexecutable los artículos 274 y 275 de la Ley 1954 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
311/19 Cámara			
195/19 Senado	Ley 1970/19 Por medio de la cual se aprueba la enmienda de Kigali al protocolo de Montreal adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali (Ruanda)	No	Pendiente de control de constitucionalidad
369/19 Cámara			

152/18 Senado	Ley 1978/19 Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y comunicaciones TIC - se distribuye en competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión y se dictan otras disposiciones	Sí	Pendiente de decisión por parte de la Corte Constitucional
202/18 Cámara			
256/19 Senado	Ley 1979/19 Por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones	No	
234/18 Cámara			
254/19 Senado	Ley 1987/19 Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al municipio de Ocaña en el departamento de Norte de Santander con motivo de la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de su fundación y se dictan otras disposiciones	No	
32/18			
75/18 Senado	Ley 1993/19 Orgánica Por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas	No	
218/18			
251/19 Senado	Ley 1997/19 Por medio de la cual se establece un régimen	Sí	Pendiente de decisión por parte de la Corte Constitucional

402/19 Cámara	especial para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción, para hijos e hijas de venezolanos en situación de inmigración irregular nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia		
104/19 Senado	Ley 1998/19 Por medio de la cual se dictan unas disposiciones sobre el ascenso póstumo y reconocimiento prestacional y pensional a los estudiantes fallecidos y lesionados en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes General Francisco de Pula Santander "Ley de Honores"	No	
006/19 Cámara			
276/18 Cámara	1999/19 Por medio de la cual se declara el 10 de octubre como el día nacional del colombiano migrante	No	
275/19 Senado			
148/18 Senado	Ley 2002/19 Por la cual se modifica parcialmente la ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones	No	
253/18 Cámara			
81/18 Senado	Ley 2004/19 Por medio de la cual se aprueba el «Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República italiana para la eliminación de la doble tributación con	No	
399/19 Cámara			

	respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias» y su «Protocolo», suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018		
59/19 Senado	Ley 2008/19 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 diciembre de 2019	No	
77/19 Cámara			
227/19 Senado	Ley 2010/19 Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones	Sí	Pendiente de decisión por parte de la Corte Constitucional
278/19 Cámara			
234/19 Senado	Ley 2011/19 Por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización del campeonato masculino de fútbol internacional, Copa América 2020	No	
298/19 Cámara			