

Balance legislativo del Congreso 2018-2022



Línea de Democracia y Gobernabilidad



Pares

Fundación Paz & Reconciliación

León Valencia A.
Director

Esteban Salazar
Coordinador Democracia y Gobernabilidad

Camilo Díaz Suárez
Investigador nacional

Juan Alejandro Pérez
Pasante
Línea de Democracia y Gobernabilidad

Junior Amin
Coordinador de Comunicaciones

Juan Manuel Rueda
Editor de Contenidos

Laura Sanabria
Diseño y Diagramación

María Camila Rodríguez
Diseñadora Web

Sebastián Solano
Community Manager

Sergio Saavedra
Realizador audiovisual

© Fundación Paz & Reconciliación (Pares), 2022
Calle 26B, 4A-45, piso 15, Bogotá D.C.
pares.com.co

Este informe se terminó de editar el 26 de julio de 2022.
Elaborado por: Línea de Democracia y Gobernabilidad.
Edición y diagramación por: Equipo de comunicaciones.

Contenido

Resumen ejecutivo	4
El Congreso 2018-2022	4
¿Cómo estuvo organizado?	4
La desfavorabilidad del Congreso	6
Los cambios en el Congreso y las “Sillas Vacías”	9
Las Sillas Vacías del Senado de la República	9
Las Sillas Vacías de la Cámara de Representantes	11
Los cambios en el Congreso	11
Las cifras del Congreso	12
Las cifras del Senado de la República	13
Las cifras de la Cámara de Representantes	13
El Congreso del Zoom	20
Los proyectos que tumbó la Corte Constitucional	23
El Código Electoral	23
La Ley de Garantías	23
Cadena perpetua	24
Los grandes temas legislativos pendientes	25
Acuerdo de Escazú	25
Reforma a la Justicia	26
Reforma a la Salud	26
Regulación a plataformas digitales	26
Especialidad Jurídica Agraria	26
Los proyectos relevantes que quedaron	27
Ley 2014 de 2019	27
Ley de internet como servicio público esencial y universal	27
La ley de aplicación de licencia de paternidad	27
La ley de comida chatarra	27

Resumen ejecutivo

Con la posesión del nuevo Congreso 2022-2026, terminó oficialmente la actividad legislativa del Congreso que estuvo en el periodo 2018-2022, pese a que el 20 de junio terminaron sus sesiones ordinarias y el 23 del mismo mes las extraordinarias. Terminado este periodo legislativo, es oportuno realizar un balance de la actividad legislativa que acompañó al gobierno de Iván Duque.

Para ello, se examinará cómo fue la dinámica del Congreso 2018-2022, teniendo en cuenta su organización, su desfavorabilidad y los cambios o “sillas vacías” que tuvo.

Posteriormente se revisará la actividad legislativa en cada corporación del Congreso, teniendo en cuenta las iniciativas legislativas presentadas y aprobadas, a la vez que las plenarias que se hicieron por cada legislatura. Después de eso, se profundizará en los hitos que acompañaron el cuatrienio, como las sesiones realizadas por Zoom a causa de la pandemia del Covid-19, los proyectos más relevantes aprobados por el Congreso que tumbó la Corte Constitucional, algunos temas legislativos que quedaron pendientes y algunos otros que fueron aprobados.

El Congreso 2018-2022 ¿Cómo estuvo organizado?

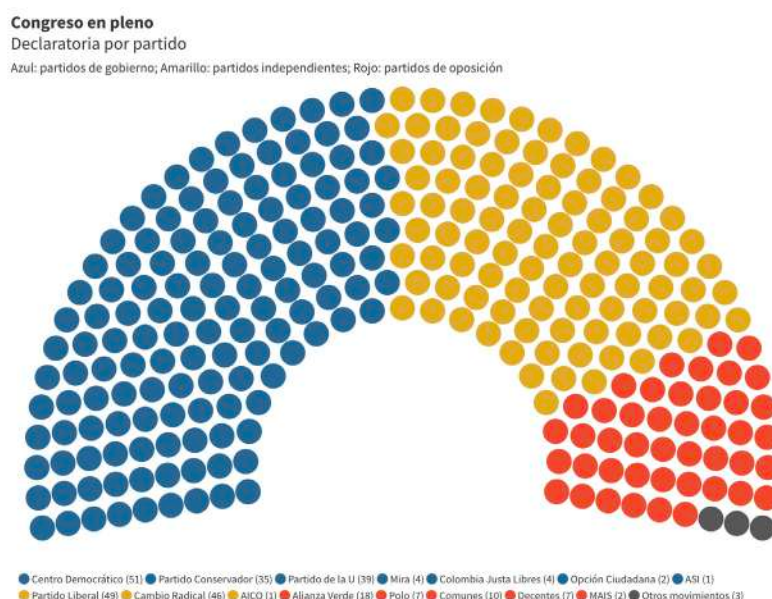
Con la posesión del Congreso 2018-2022 empezó a regir por primera vez [la Ley 1909 de 2018 o Estatuto de Oposición](#), cuyo objeto es establecer el marco general “para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes”. Luego de nacer tras el Acuerdo de Paz, la finalidad de esta ley es darle herramientas a la oposición política para ejercer control político y criticar, fiscalizar y discernir.

Así, y siguiendo el artículo 6 del Estatuto, se planteó que las organizaciones políticas durante la duración del gobierno deben declararse en oposición a este, en independencia o como organización de gobierno. Esta declaratoria solo se puede modificar una vez durante el periodo de gobierno.

De esta manera, el gobierno de Iván Duque contó con una coalición de partidos de gobierno integrada por los partidos Centro Democrático,

Partido Conservador, Partido de la U, Mira, Colombia Justa Libres, Opción Ciudadana y ASI, que sumaban un total de 137 curules en el Congreso en pleno. Como partidos independientes estaban el Partido Liberal, Cambio

Radical y AICO que juntos sumaban 96 votos, mientras que los partidos de oposición fueron la Alianza Verde, el Polo, Comunes, Decentes y MAIS, que agrupaban a 44 congresistas.



Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: CNE

De acuerdo con el Consejo Nacional Electoral (CNE), el único partido que cambió su declaratoria fue la ASI, que en [2019 pasó de ser partido de gobierno a la independencia](#). Hay que decir que la ‘mermelada’ de Iván Duque estuvo muy enfocada a beneficiar únicamente a su círculo cercano, llevando a que tuviera tensas relaciones con el Partido Conservador y el Partido de la U. Pese a tener una cuota en la vicepresidencia con Martha Lucía Ramírez y lograr el apoyo para elegir a Margarita Cabello

como procuradora, el expresidente del Partido Conservador llegó a [afirmar](#) que “Duque solo estaba trabajando con sus amigos”. También, la falta de participación en el Gobierno Nacional llevó a disgustos por parte del Partido de la U, que incluso, a comienzos de 2020, [se planteó declararse en independencia](#).

Todo esto sin duda se vio reflejado en la [‘crisis de gobernabilidad’](#) que tuvo Iván Duque. Al llegar al poder, Duque pretendió gobernar sin acuerdos

programáticos y sin mermelada, lo que lo llevó a una tensa relación con el Congreso, a lo que se sumó la falta de apoyo que tuvo de su propio partido, el Centro Democrático. Si bien la coalición de gobierno era mayoría en el Congreso, su lógica ante el reparto de puestos llevó a que Duque no tuviera gobernabilidad, porque esta es una dinámica que la mayoría

de los partidos que conformaron el Congreso 2018-2022 manejan. Tal relación con los partidos políticos llevó a que el gobierno no tuviera un respaldo fuerte en la rama legislativa, reflejándose esto en las dificultades para que se aprobaran los proyectos radicados en el Congreso por parte del Gobierno Nacional.

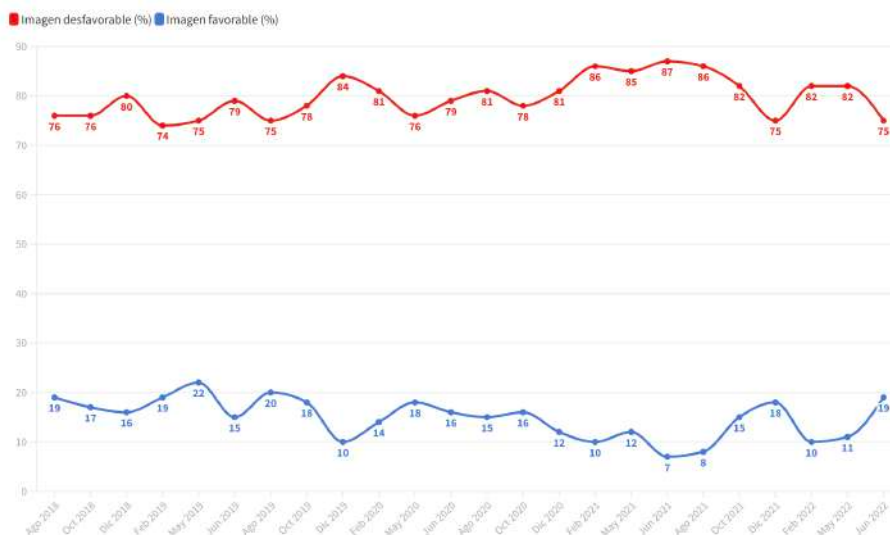
La desfavorabilidad del Congreso

El último periodo legislativo terminó el pasado 20 de junio sus sesiones ordinarias y se extendió hasta el 23 de junio con sesiones extraordinarias solicitadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1006 del 14 de junio de 2022. De esta manera, finalizó el cuatrienio de uno de los Congresos con imagen desfavorable más alta de la historia.

En junio de 2021, luego de terminar el tercer año del Congreso marcado por la pandemia, se registró el punto de imagen desfavorable más alto, con un 87% de desfavorabilidad, y terminó el último año con un 75% de imagen desfavorable. Así, promedió una imagen desfavorable de 70,7% y una favorable del 14,8%.

Como muestra del inconformismo de la ciudadanía respecto al actuar legislativo del Congreso 2018-2022, están los resultados de la encuesta Invamer. Es menester decir que, si bien este órgano contó con una imagen desfavorable alta en todo el segundo mandato del expresidente Juan Manuel Santos, con la llegada del gobierno de Iván Duque su desfavorabilidad aumentó a topes nunca antes registrados desde que se hacen mediciones de percepción.

Imagen de favorabilidad del Congreso 2018-2022



Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Invamer

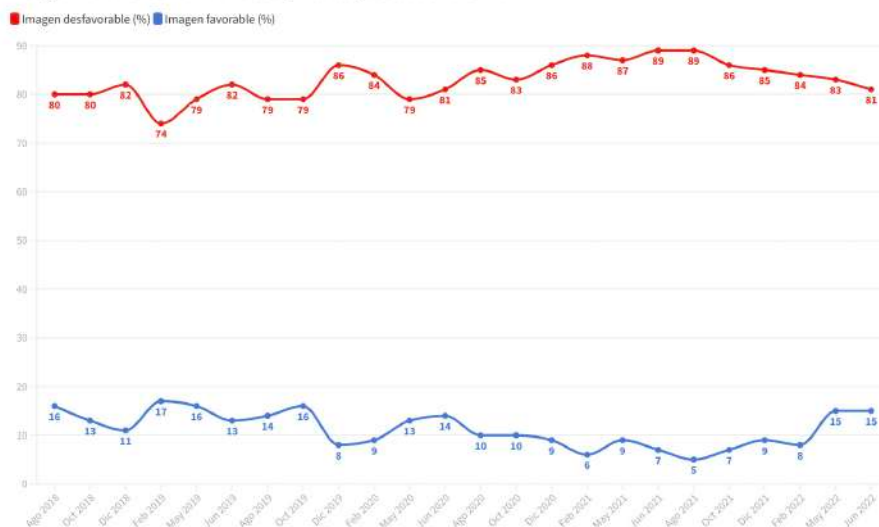
El inconformismo con la gestión del Congreso de la República fue de la mano con la inconformidad y falta de confianza hacia los partidos políticos. Como [sostiene](#) el doctor en Ciencia Política y en Administración Pública e Internacional, Javier Urrea Cuéllar, uno de los factores que llevan a esta situación es un descontento sobre las formas ‘habituales’ de hacer política: “La práctica política se ha mostrado incapaz de producir y reproducir el sentido del orden democrático.

Las organizaciones partidarias son cada vez más especializadas y burocratizadas, de tal forma que no aseguran identidades colectivas

y mucho menos crean sentidos de pertenencia. Esto conduce a que la sociedad se enfrente a ciertas dificultades de arraigo con las organizaciones políticas”.

Es así que los partidos políticos estuvieron acompañados por una imagen desfavorable durante el cuatrienio legislativo, repercutiendo en la misma imagen desfavorable del Congreso de la República. Esa misma desfavorabilidad estuvo acompañada de un inconformismo generalizado que se vio reflejado en los comicios legislativos del 13 de marzo del 2022.

Imagen de favorabilidad de los partidos políticos 2018-2022



Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Invamer

El balance en este sentido es negativo. La desconfianza y falta de credibilidad en el Congreso y los partidos políticos se mantuvo o aumentó. Retomando a Urrea Cuéllar, el accionar de los partidos políticos han creado un comportamiento en el electorado indiferente a rasgos ideológicos y más cercano a una racionalidad de movilización electoral que depende más de intereses individuales para solucionar problemas concretos. Esto genera un electorado que se puede movilizar en el espectro ideológico con mayor facilidad, dejando como muestra mayor de inconformismo hacia los partidos políticos tradicionales los resultados

de las elecciones legislativas de 2022, que los castigaron y perdieron gran número de las curules que tenían en el periodo 2018-2022.

Como [ya habíamos dicho](#) desde la Fundación Paz & Reconciliación (Pares), entre los partidos más afectados se encontraron el Centro Democrático, el Partido de la U y Cambio Radical, que, además, coincidieron en ser algunos de los partidos que más se vieron señalados por indagaciones, investigaciones o condenas en contra de algunos de sus miembros que llegaron a ocupar una curul en el Congreso.

Los cambios en el Congreso y las “sillas vacías”

La figura de la “silla vacía” fue adoptada mediante el [Acto legislativo 01 de 2009](#), como herramienta para sancionar a los partidos políticos que tuvieran integrantes con vínculos con grupos al margen de la ley o con el narcotráfico. El artículo 6 de dicho Acto legislativo reformó el artículo 134 de la Constitución Política, estableciendo que aquellos congresistas con “condena penal o medida de aseguramiento por delitos relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra

los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad” no pueden ser reemplazados y tiene por efecto la pérdida definitiva de la curul para el partido al cual pertenezca el congresista.

Cada cuatrienio legislativo ha dejado varias sillas vacías y el 2018-2022 no fue la excepción. En total, fueron 7 las curules sin reemplazo, perteneciendo estas al Partido Conservador, con dos, y con una Cambio Radical, Partido de la U, Centro Democrático, Comunes y, como caso particular por doble militancia*, la Colombia Humana.

Las Sillas Vacías del Senado de la República

- **Aída Merlano, Partido Conservador:** luego de dar el salto de la Cámara al Senado de la República por el partido Conservador en 2018, [siendo cuota política del clan Char](#) y de los Gerlein, días después de su elección, la Sijín, en medio de un [allanamiento](#) realizado en la sede de Merlano, encontró certificados electorales, armas, dinero e incluso fotocopias de cédulas de ciudadanía que eran parte de un entramado para la compra de votos. Tras este hecho, la Fiscalía compulsó copias contra Merlano a la Corte Suprema de Justicia. Para 2019, la Corte Suprema de Justicia condenó a Merlano a más de 15 años de cárcel por delitos electorales. En 2020 esta misma Corte [rectificó su sentencia](#) y estableció que la pena para Merlano sería de 11 años y 4 meses de prisión. En 2021 el Consejo de Estado [estableció](#), tras esta condena, que se aplicaba la figura de “silla vacía” para la curul de Merlano.

En medio de las investigaciones realizadas se descubrió que Merlano [haría parte de un entramado de compra de votos](#), del cual presuntamente también harían parte los Char y los Gerlein. De hecho, Merlano estando ya en Venezuela, siendo prófuga de la justicia, sostuvo que presuntamente se habrían comprado votos en la costa Caribe para la elección de Iván Duque como presidente.

- **Eduardo Pulgar, Partido de la U:** reeligiéndose como senador para el periodo 2018-2022 con aval del Partido de la U, fue capturado el 1 de diciembre de 2020 por orden de la Corte Suprema de Justicia, en el marco de una [investigación adelantada en su contra](#) por sobornar, en 2017, a un juez de la República en Usiacurí, Atlántico, en un [proceso de disputas por la rectoría de la Universidad Metropolitana](#).

En 2021 la [Corte Suprema condenó a Pulgar](#) a más de cuatro años de prisión tras hallarlo culpable del delito de tráfico de influencias. La Corte [comprobó](#) que el exsenador del Partido de la U había sobornado a un juez de la República. Después, el Consejo de Estado en su Sala Especial declaró en octubre del año pasado la pérdida de investidura de Pulgar y tras eso se aplicó la figura de “silla vacía” para su curul. Por último, este año la Procuraduría General de la Nación [destituyó e inhabilitó](#) por 12 años a Pulgar Daza.

-**Richard Aguilar, Cambio Radical:** elegido senador como [cuota del clan Aguilar](#), en 2021 la Corte Suprema de Justicia dictó una [orden de detención preventiva](#) contra Richard Aguilar en medio de una investigación adelantada en su contra en la que se le acusa como presunto determinador de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, autor de interés indebido en la celebración de contratos y coautor de concierto para delinquir agravado y peculado por apropiación a favor propio y de terceros mientras fue Gobernador de Santander.

Luego de esto, Aguilar [renunció a su curul](#), esperando a que la investigación pasara a manos de la Fiscalía y allí empezara desde cero, pero no fue así y se dictó la medida de “silla vacía” a su curul. En 2022 se le [acusó formalmente](#) por las presuntas irregularidades en procesos de contratación que se presentaron en su administración como gobernado de Santander.

Las Sillas Vacías de la Cámara de Representantes

-**Jesús Santrich, Comunes:** siendo uno de los firmantes del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, fue uno de los representantes a la Cámara, por el Atlántico, que se posesionó en 2018 por la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC, hoy conocido como partido Comunes. Santrich [fue acusado](#) por la Corte Suprema de Justicia por narcotráfico y se le dictó medida de aseguramiento, por lo que el presidente de la Cámara, Carlos Cuenca, firmó la resolución que decretó la figura de “silla vacía” a su curul.

- **Edwin Ballesteros, Centro Democrático:** fue elegido Representante a la Cámara por Santander como uno de los aliados del Clan Aguilar, especialmente de Richard Aguilar. En 2021, la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia vinculó formalmente a Ballesteros [a una investigación por irregularidades en procesos de contratación](#) cuando fue gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Santander (Esant S. A.). Dicha investigación se realiza de manera paralela contra Richard Aguilar, quien era gobernador cuando Ballesteros era gerente de Esant. Ballesteros decidió renunciar días después de la vinculación a la investigación y se decretó la figura de “silla vacía” para su curul. La Mesa Directiva de la Cámara [explicó](#) que esta decisión se tomó ya que Ballesteros estaba vinculado a la investigación antes de que renunciara a su curul.

- **Jimmy Harold Díaz Burbano, Partido Conservador:** siendo representante a la Cámara por Putumayo, la Corte Suprema de Justicia en 2019 le dictó [medida de detención preventiva sin beneficio de excarcelación](#), por los delitos de concierto para delinquir agravado, peculado por apropiación a favor de terceros, celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos legales, receptación y contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero. Habría incurrido en estos delitos siendo gobernador de Putumayo, al realizar acuerdos para integrar una organización ilícita de extracción y comercialización de minerales. Luego de esto Díaz renunció a su curul y la Mesa Directiva de la Cámara decretó “silla vacía” tras estos hechos. En 2021 fue a [nueve años y once meses de prisión](#).

- **Ángela María Robledo, Colombia Humana*:** Ángela María Robledo llegó a la Cámara para el periodo 2018-2022 después de ser la fórmula vicepresidencial de Gustavo Petro, quien perdió la segunda vuelta presidencial de 2018. La llegada de Robledo a ocupar un escaño en la Cámara obedece a una regla establecida en el Estatuto de la Oposición que le da acceso al Congreso a la fórmula perdedora en segunda vuelta presidencial. La Corte Constitucional en su Sala Plena determinó que Robledo [incurrió en doble militancia](#) y por eso debía dejar su curul, por haberse inscrito como fórmula vicepresidencial de Gustavo Petro por la Colombia Humana mientras seguía siendo Representante a la Cámara por la Alianza Verde.

Los cambios en el Congreso

En total se presentaron 14 cambios (reemplazos) en el Congreso, repartidos en 6 en el Senado y 8 en la Cámara de Representantes. El partido con más cambios fue el Centro Democrático con 4, seguido por Cambio Radical, la Alianza Verde y Comunes con 2 y el Partido Conservador, el Polo Democrático Alternativo, el Partido Liberal y el Partido de la U con 1.

Cambios en el Congreso por partido político

Partido	Corporación	Nombre	Reemplazo	Motivo
Centro Democrático	Senado	Álvaro Uribe Vélez	Milla Patricia Romero	Uribe renunció tras la apertura de una investigación por parte de la Corte Suprema por manipulación de testigos.
Centro Democrático	Cámara de Representantes	Luis Emilio Tovar Bello	Vicente Carreño Castro	El Consejo de Estado determinó que Tovar habría incurrido en doble militancia.
Centro Democrático	Cámara de Representantes	Samuel Hoyos	Juan Manuel Daza Iguarán	Renuncia.
Centro Democrático	Cámara de Representantes	Álvaro Hernán Prada	Henry Cuellar Rico	Álvaro Hernán renunció tras la apertura de una investigación por parte de la Corte Suprema de Justicia relacionada al caso de Álvaro Uribe Vélez de manipulación de testigos.
Cambio Radical	Cámara de Representantes	José Ignacio Mesa	Mauricio Parodi Díaz	El Consejo de Estado en su sección Quinta declaró nula la elección de Mesa por diferencias en formularios E-14 y E-24 que no se justificaron.
Cambio Radical	Cámara de Representantes	Hernando José Padauí Álvarez	Jorge Enrique Benedetti Martelo	Renuncia.
Alianza Verde	Senado	Antanas Mockus	Jorge Eliécer Guevara	El Consejo de Estado declaró nula su elección por ser el representante legal de Corprovisionarios en el 2017 mientras tenía un contrato con el Estado.
Alianza Verde	Senado	Juan Luis Castro	Yesid García Abello	Renuncia.
Comunes	Senado	Luciano Marín Arango, "Iván Márquez"	Israel Zuñiga, "Benkos Biohó"	Márquez nunca se posesionó y el Consejo de Estado decidió declarar la pérdida de investidura.
Comunes	Cámara de Representantes	Jairo González Mora	Carlos Alberto Carreño Marín	Renuncia.
Partido Conservador	Senado	Carlos Eduardo Enriquez Maya	Soledad Tamayo	Fallecimiento.
Polo Democrático Alternativo	Senado	Pedro Leonidas Gómez	Wilson Arias Castillo	Renuncia.
Partido Liberal	Cámara de Representantes	Nevardo Eneiro Rincón	José Joaquín Marchena	Pérdida de investidura luego que el Consejo de Estado en su Sala Plena determinó que Rincón celebró contratos ilegales con una empresa ladrillera.
Partido de la U	Cámara de Representantes	José Edilberto Caicedo	Jhon Alejandro Linares	Caicedo renunció a su curul tras la orden de medida de aseguramiento por la Sala de Instrucción de Justicia, luego de la apertura de una investigación por presuntas irregularidades en contratación en el periodo en el cual Caicedo fue alcalde de Zipaquirá.

Las cifras del Congreso

En términos generales, el Congreso 2018-2022 no destacó por pasar grandes reformas y más bien resaltó por sus desaciertos y polémicas. Sumado a ello, se dio durante este cuatrienio la crisis sanitaria suscitada por el Covid-19, que influyó en las dinámicas del Congreso. De acuerdo a los reportes de las dos corporaciones de la rama legislativa, en total fueron radicadas entre 2018 y 2022 un total de 3407 iniciativas legislativas.

Sin embargo, el elevado número de iniciativas no se tradujo en leyes efectivas. De las 3407 iniciativas, solo fueron sancionadas 304, que representan el 8,9%. Por su parte, el grueso de estas, 1473 (43,2%), fueron archivadas y 302 (8,8%) retiradas. Eso deja un total de un 61% de iniciativas legislativas con alguna resolución y un 38,9% de proyectos que quedaron engavetados porque no avanzaron en sus etapas o no tuvieron alguna decisión.

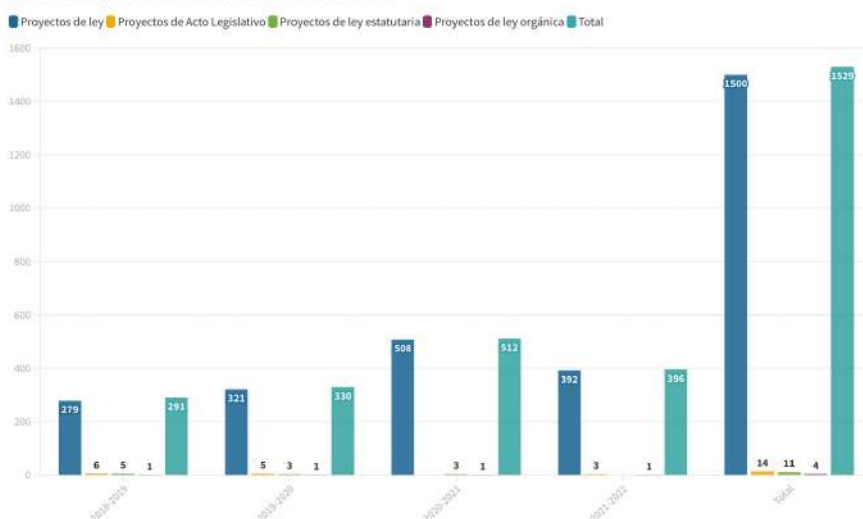
Además, de acuerdo con los datos registrados por las corporaciones que integran al Congreso, del total de iniciativas presentadas, 262 fueron de origen gubernamental, pero sin un gran éxito para su aprobación. Si bien se conoce que un aproximado del 49% de los proyectos presentados por el Gobierno de Iván Duque en el Senado se volvieron ley entre 2018 y 2022, se desconoce la cifra para la Cámara de Representantes. Pese a ello, la consultora Orza estimó que para marzo del 2022 el gobierno Duque tuvo [una tasa de aprobación de proyectos del 31,25% en el Congreso](#), reflejando la 'crisis de gobernabilidad' de este gobierno y la mala relación del presidente con el órgano de la rama legislativa. Como se verá más adelante, eso se tradujo en el fracaso de grandes reformas y proyectos que pretendió realizar Iván Duque.

Las cifras del Senado de la República

En el Senado del periodo 2018-2022 se presentaron un total de 1529 iniciativas legislativas, de las cuales 1500 correspondieron a proyectos

de ley (98,1%), 14 a proyectos de Acto Legislativo (0,91%), 11 a proyectos de ley estatutaria (0,71%) y 4 a proyectos de ley orgánica (0,26%).

Iniciativas presentadas en Senado 2018-2022

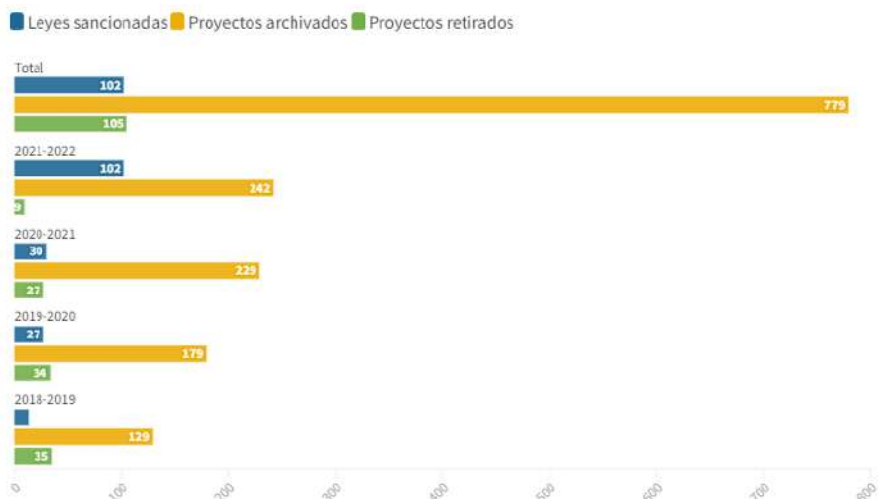


Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Senado de la República](#)

Como se mencionó anteriormente, pese a ese alto número de iniciativas radicadas en la cámara alta del Congreso, las que se convirtieron en leyes fueron un número muy pequeño, de apenas 102 leyes

sancionadas, es decir, un 6,7%. Los proyectos archivados a retirados sumaron un total de 986 iniciativas, equivalentes a un 64,4%, y sin una definición de su situación quedaron 543 iniciativas, a saber, el 35,5%.

Estado de las iniciativas legislativas en el Senado 2018-2022



Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Senado de la República](#)

Del total de las iniciativas presentadas en el Senado, 139 tenían origen gubernamental, mientras que 1386 era de origen congresional. De acá vale la pena destacar que de las iniciativas de origen gubernamental

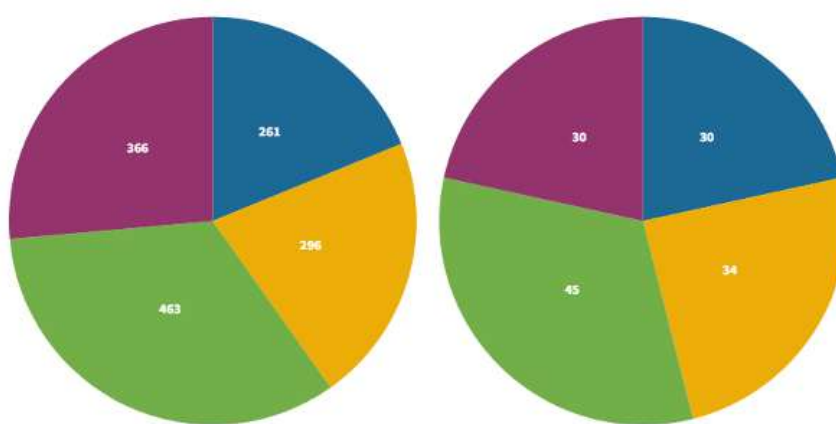
presentadas, solo 68 (49%) terminaron convertidas en Ley, mientras que 52 (37,4%) fueron archivadas y 23 (16,5%) quedaron en algún otro estado. Esta cifra tiene que ver bastante con la gobernabilidad ya mencionada.

Origen de las iniciativas legislativas presentadas en el Senado 2018-2022

■ 2018-2019 ■ 2019-2020 ■ 2020-2021 ■ 2021-2022

Origen congresional

Origen gubernamental



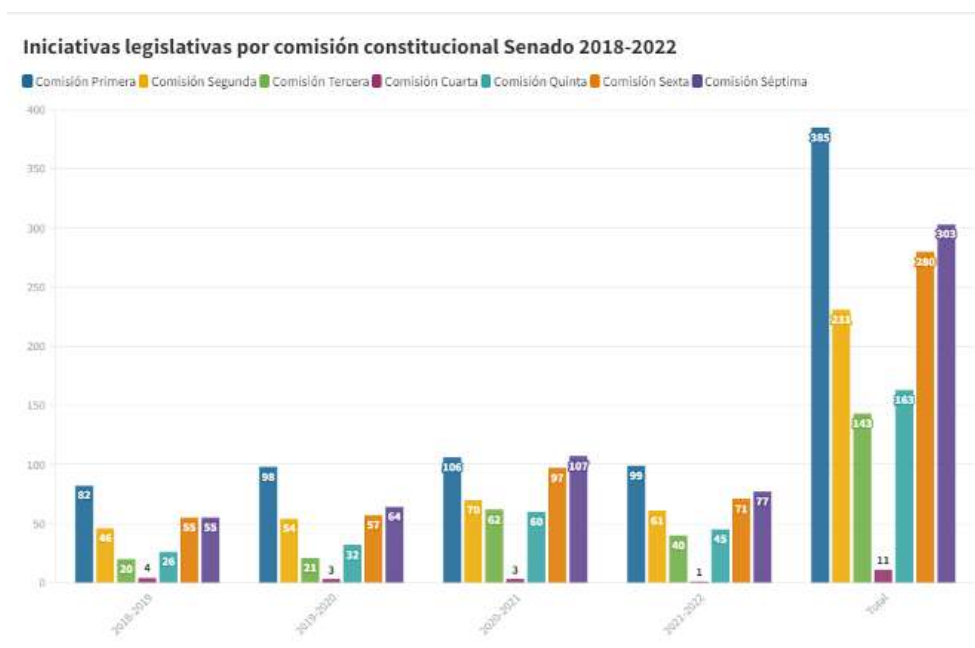
Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Senado de la República](#)

Ahora bien, vale la pena recalcar que las iniciativas legislativas fueron radicadas y trabajadas en las [comisiones primera](#), sexta y séptima. Es común que esto se dé, debido a que la [Comisión Primera](#) se encarga de la “reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes”, entre otros asuntos.

Por su parte, aunque no maneje temas tan trascendentales, la [Comisión Sexta](#) se encarga de asuntos de “comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura”. En cuanto a la [Comisión Séptima](#), esta se encarga

de “estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias;

vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia”. Eso precisamente muestra que el fuerte durante el periodo 2018-2022 no fueron las grandes reformas ni cambios legales, sino que la legislativa estuvo enfocada a sectores de menor relevancia en el contexto nacional.



Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Senado de la República](#)

Cabe finalizar la revisión del Senado mencionando las plenarias y los debates de control político o de moción de censura realizados en esta cámara en el periodo 2018-2022. Aquí se menciona que, a diferencia de la Cámara de Representantes, el registro llevado a cabo por la Secretaría del Senado no fue completo, por lo que

solo se tiene registro de las plenarias realizadas en las dos últimas legislaturas que suman un total de 128. En cuanto a los debates de control político, el Senado en el pasado cuatrienio llegó a realizar 29.

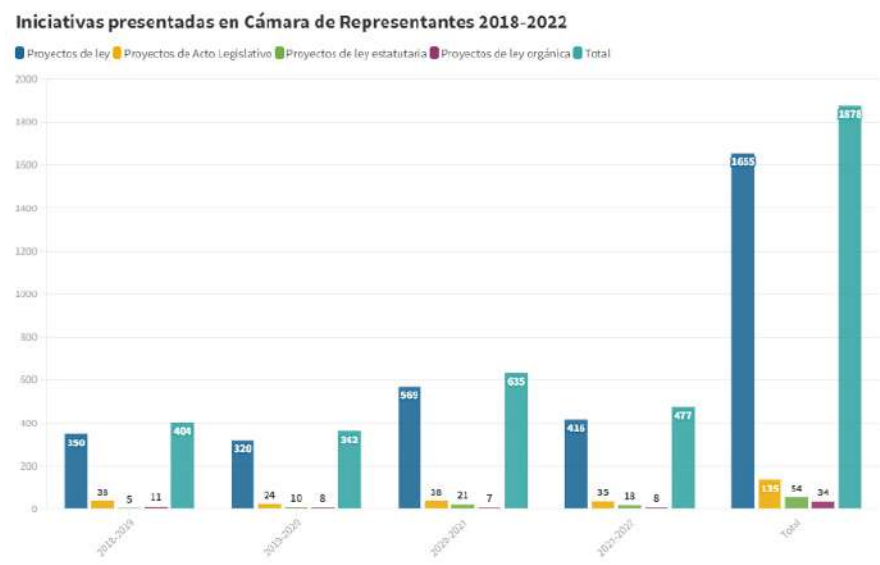
Legislatura	Plenarias	Debates de control político o moción de censura
2018-2019	N/A	5
2019-2020	N/A	19
2020-2021	66	5
2021-2022	62	N/A
Total	128	29

Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Senado de la República](#)

Las cifras de la Cámara de Representantes

En lo concerniente a la Cámara de Representantes, esta presentó un mayor número de iniciativas con respecto al Senado. En total, fueron radicadas en esta corporación 1878 iniciativas, de las cuales correspondieron a proyectos de ley 1655 (88,1%), 135 a proyectos de acto

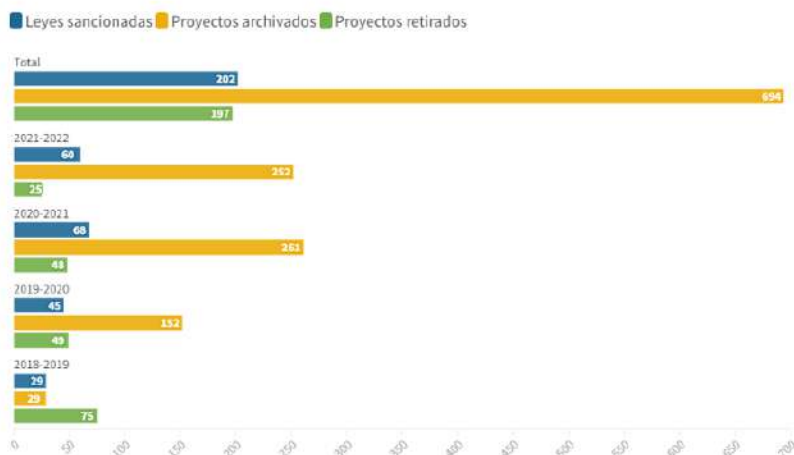
legislativo (7,1%), 54 a proyectos de ley estatutaria (2,8%) y 34 a proyectos de ley orgánica (1,8%). Esto muestra que en esta corporación los proyectos en caminados a reformas de la Constitución o a leyes estatutarias predominaron más que en Senado.



Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Cámara de Representantes](#)

De estos proyectos, al igual que en el Senado, el número que llegó a convertirse en leyes sancionadas fue bajo, de 202 (10,7%). Por su parte, 694 fueron archivados (37%), 197 fueron retirados (10,4%) y 982 (52,2%) quedaron en alguna etapa de su trámite legislativo.

Estado de las iniciativas legislativas en la Cámara de Representantes 2018-2022

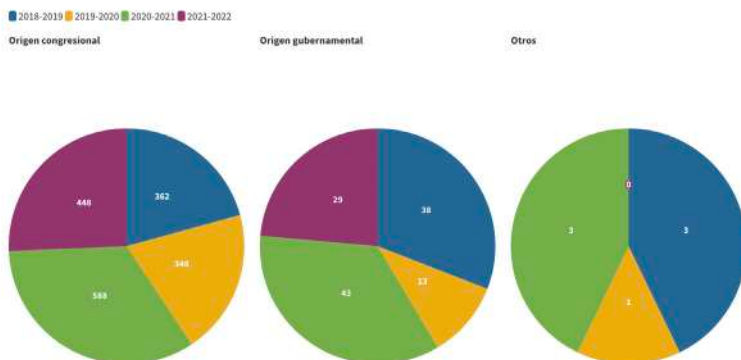


Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Cámara de Representantes](#)

Del total de las iniciativas presentadas en la Cámara de Representantes, 123 tuvieron origen gubernamental, mientras que 1746 origen congresional y 7 fueron presentadas por alguna otra entidad del Estado. Vale la pena aclarar que las cifras de aprobación por

tipo de proyecto no fueron publicadas por la Secretaría de la Cámara, pero la aprobación de proyectos presentados por el Gobierno de Iván Duque se estima en un aproximado similar al de Senado, inferior al 50% de las iniciativas presentadas.

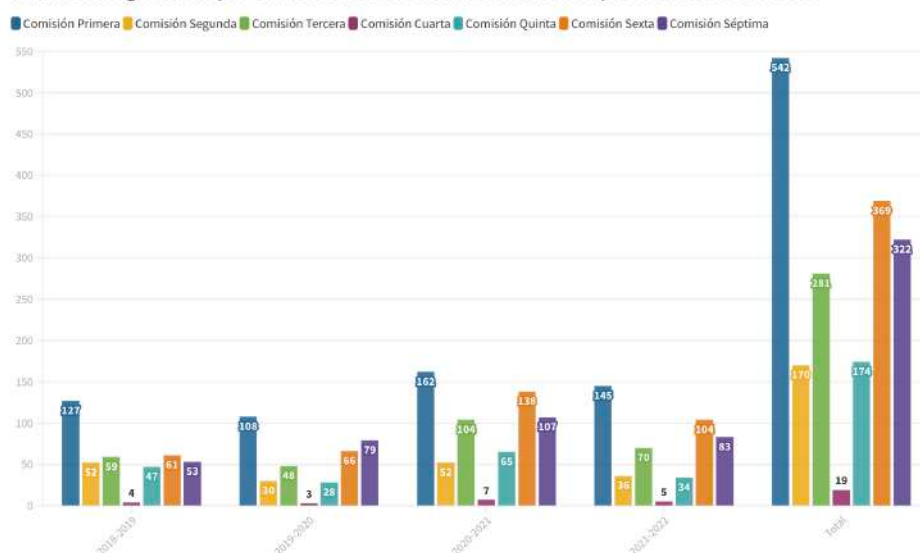
Origen de las iniciativas legislativas presentadas en la Cámara de Representantes 2018-2022



Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Cámara de Representantes](#)

En cuanto a la actividad legislativa por comisión constitucional de la Cámara, al igual que en el Senado, el grueso de iniciativas legislativas fueron radicadas en las comisiones primera, sexta y séptima.

Iniciativas legislativas por comisión constitucional Cámara de Representantes 2018-2022



Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Cámara de Representantes](#)

Finalmente, la actividad legislativa en la Cámara se vio con un total de 319 plenarias en el cuatrienio, siendo la legislatura 2020-2021 la que más tuvo con un total de 107 plenarias y 19 debates de control político o de moción de censura.

Año	Plenarias	Debates de control político o moción de censura
2018-2019	72	15
2019-2020	73	12
2020-2021	107	19
2021-2022	67	6
Total	319	52

Elaborado por: Línea de Investigación en Democracia y Gobernabilidad.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: [Cámara de Representantes](#)

El Congreso del Zoom

El Congreso de la República en el periodo 2018-2022 vivió muchas vicisitudes y una de estas fue que tuvo que pasar por una pandemia que obligó a sesionar de manera virtual, algo que nunca contemplaron sus estatutos mediante la Ley 5 de 1992. Tras la declaratoria del [Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica](#) en 2020 en Colombia a raíz de la pandemia por el Covid-19, se tuvo que pensar cómo se iba a garantizar la prestación de los servicios y funciones por parte de entidades públicas, por lo que se profirió el [Decreto 491 de 2020](#), el cual, en su artículo 12, autorizó a cuerpos colegiados como el Congreso a sesionar de manera virtual.

Este decreto fue revisado por la Corte Constitucional y respecto al artículo 12 dictó en la [Sentencia C-242](#) del 2020 que el presidente no puede ordenar ni autorizar la forma en la que sesiona el Congreso, ya que es un contrapeso del ejecutivo. También se contempló en dicha sentencia que la sede del Congreso, que es el Capitolio de Bogotá, se puede modificar en acuerdo previo entre Senado y Cámara o si así lo designa el presidente de esta corporación en alguna situación excepcional, tal como lo hizo Arturo Char. No contrario a lo que contempla la Constitución la idea de sesionar virtual, la Corte Constitucional resaltó que el buen funcionamiento del Congreso y de la misma democracia colombiana se

debe es a la presencialidad. De igual manera exhortó al Congreso a que tratara de retomar en la medida de lo posible las sesiones presenciales, en especial para cuando se debatirían: actos legislativos o reformas a la constitución; leyes estatutarias y orgánicas; normas tributarias; normas penales; mociones de censura; debates de control político o elecciones de altos funcionarios.

Si bien la Corte exhortó al legislativo a no perder su espíritu democrático con las sesiones virtuales, esto no ocurrió en la realidad. Iván Duque siendo ya presidente con muchos poderes ganó aún más con que el Congreso se fuera a sesionar virtual. [Tras la inoperancia del legislativo](#) al haber [vacíos en la norma que regulaba las sesiones virtuales](#), y al no observarse la intención de la salir de ese ciclo vicioso de vacíos, el presidente Duque aprovechó esta coyuntura para mandar por decreto. Si antes de la pandemia estábamos en un sistema presidencial centralista, en el marco de la Emergencia Sanitaria los poderes del presidente aumentaron. Tuvo la capacidad de hacer las leyes y ejecutarlas, lo que contraría lo que dice la misma Constitución.

La Corte Constitucional en la sentencia ya citada pidió que en la medida de lo posible debates de control político, mociones de

censura, reformas constitucionales o los debates de leyes estatutarias debían ser presenciales. Esto no pasó así, la mayoría de congresistas se rehusaban a asistir presencialmente al Capitolio para debatir y pasar proyectos de ley. Por eso, de las funciones que más se vieron minadas según algunos legisladores, fue el control político. Si bien se citaron funcionarios en el marco de la pandemia, estos espacios eran más de [rendición de cuentas](#) que un ejercicio juicioso de los congresistas para indagar sobre las tareas que cumplía y dejaba de cumplir cada funcionario. Además de esto, algunas de las intervenciones que se hicieron de manera virtual se vieron opacadas por las dificultades técnicas de la plataforma del Congreso, el acceso a internet y demás, lo que imposibilitó el cumplimiento a cabalidad de las tareas y obligaciones de este cuerpo colegiado.

Una pregunta que surge paralelamente a los cuestionamientos sobre el cumplimiento de las tareas de los congresistas es si no asistían presencialmente al Capitolio, qué pasaba con los gastos de representación. Los gastos de representación son los dineros girados en este caso a los congresistas para cubrir sus ["sobrecostos"](#) que muchas veces son los viajes y desplazamientos

de sus lugares de origen hacia Bogotá. Como vimos, la pandemia obligó a los congresistas a sesionar desde sus casas, y aun cuando ya mucha parte del país salió a trabajar, muchos de ellos seguían votando desde el Zoom. El [salario](#) de un senador o representante a la Cámara es de aproximadamente 34 millones de pesos, y de esos, 14 millones se giran por gastos de representación, que en pandemia no se justificaron por las sesiones virtuales y la ausencia de desplazamientos.

Pese a todo esto, los congresistas siguieron sesionando virtual o semipresencial hasta este año, justo cuando ya se estaba acabando su periodo legislativo [decidieron que volverían](#) 100% al Capitolio, mientras que ya todo el país estaba en una parcial presencialidad.

Algunos de los congresistas no fueron al Capitolio, pero sí aprovecharon la virtualidad para tener salidas y seguir cobrando su sueldo completo. Los más cuestionados en Senado durante la tercera legislatura (julio de 2020 a junio de 2021), según un [informe](#) de la Veeduría Trabaja en Vagos, llamada los Vagos del Zoom, fueron:

- 1. Paola Holguín del Centro Democrático:** 138 salidas a eventos fuera del Congreso y apenas 2 asistencias presenciales.
- 2. Esperanza Andrade del Conservador:** 128 salidas a eventos fuera del Congreso y 12 asistencias presenciales.

3. **Amanda Rocío González del Centro Democrático:** 109 salidas a eventos fuera del Congreso y apenas 3 asistencias presenciales.
 4. **Ruby Chagüi del Centro Democrático:** 88 salidas a eventos fuera del Congreso y 12 asistencias presenciales.
 5. **Carlos Andrés Trujillo del Conservador:** 62 salidas a eventos fuera del Congreso y 3 asistencias presenciales.
 6. **Alejandro Corrales Escobar del Centro Democrático:** 60 salidas a eventos fuera del Congreso y 7 asistencias presenciales.
 7. **Carlos Manuel Meisel del Centro Democrático:** 58 salidas a eventos fuera del Congreso y 11 asistencias presenciales.
 8. **Mario Alberto Castaño del Liberal:** 51 salidas a eventos fuera del Congreso y apenas 2 asistencias presenciales.
 9. **Miguel Ángel Barreto del Conservador:** 43 salidas a eventos fuera del Congreso y apenas 4 asistencias presenciales.
 10. **Didier Lobo Chinchilla de Cambio Radical:** 42 salidas a eventos fuera del Congreso y apenas 4 asistencias presenciales.
 11. **John Milton Rodríguez del Colombia Justa Libre:** 41 salidas a eventos fuera del Congreso y 10 asistencias presenciales.
 12. **John Harold Suárez Vargas del Centro Democrático:** 40 salidas a eventos fuera del Congreso y 6 asistencias presenciales.
 13. **Santiago Valencia del Centro Democrático:** 39 salidas a eventos fuera del Congreso y 6 asistencias presenciales.
 14. **Richard Alfonso Aguilar Villa de Cambio Radical:** 36 salidas a eventos fuera del Congreso y 2 asistencias presenciales.
 15. **Fabián Castillo de Cambio Radical:** 29 salidas a eventos fuera del Congreso y 5 asistencias presenciales.
 16. **Horacio José Serpa del Liberal:** 28 salidas a eventos fuera del Congreso y 4 asistencias presenciales.
 17. **José Alfredo Gnecco de la U:** 26 salidas a eventos fuera del Congreso y 3 asistencias presenciales.
 18. **Ana María Castañeda de Cambio Radical:** 24 salidas a eventos fuera del Congreso y 4 asistencias presenciales.
 19. **Fernando Nicolás Araujo del Centro Democrático:** 24 salidas a eventos fuera del Congreso y 1 asistencia presencial.
 20. **Laureano Acuña del Conservador:** 24 salidas a eventos fuera del Congreso y 2 asistencias presenciales.
- 8 de los 20 que más salieron del congreso y casi no asistieron de manera presencial al capitolio son del Centro Democrático, 4 son del Conservador y otros 4 de Cambio Radical, 2 son del Liberal, 1 de la U y otro de Colombia Justa Libres.

Los proyectos que tumbó la Corte Constitucional

[La Constitución Política de Colombia](#) establece en el numeral 8 del artículo 151 que es función de la Corte Constitucional el “decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. [Este control de](#)

[constitucionalidad](#) se basa en estudiar la conveniencia u oportunidad de una norma jurídica.

De esta forma, ejerciendo sus funciones, la Corte Constitucional ‘tumbó’ varios proyectos presentados por el gobierno de Iván Duque y el Congreso, pero que, por su inconstitucionalidad, fueron declarados inexecutable por este órgano de la rama judicial colombiana. Entre los más relevantes se encuentran:

El Código Electoral

El pasado mes de abril la Corte Constitucional decidió tumbar el Código Electoral que el Congreso había aprobado en diciembre de 2020, porque al ser una ley estatutaria no podía tramitarse en sesiones extraordinarias, como pasó. Desde Pares ya se habían hecho [reiteradas advertencias](#) sobre los vicios en el trámite del Código como el mencionado por la Corte, así como que su aprobación no debió realizarse

virtualmente, pues los votos debían ser presenciales. Aparte de eso, en al menos 86 artículos del proyecto había inconsistencias o ‘micos’, como la escisión de los partidos, que correspondería a una reforma política, o el uso de la cédula electrónica, que no ofrecía garantías frente a problemas como la suplantación de identidad. Además, este Código planteaba ampliar la planta de la Registraduría.

La Ley de Garantías

La Ley 996 de 2005, conocida como Ley de Garantías, es un instrumento que busca establecer condiciones transparentes y equitativas en las contiendas electorales, estableciendo un marco legal para que las autoridades locales puedan

ejecutar el presupuesto cinco meses antes de las elecciones al Congreso y Presidencia. Su propósito es impedir que haya incentivos adversos que afecten las elecciones y que se pueda [garantizar la igualdad de condiciones](#) para los candidatos a cargos de

elección popular. Para lograr dicho propósito, su artículo 38 dicta que no se pueden celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo cinco meses antes de las elecciones, lo que fue suspendido por el artículo 124 del Presupuesto General de la Nación 2022.

Como había [señalado](#) Pares, “la suspensión de esa prohibición hizo prender las alarmas por la posibilidad de que recursos públicos sean destinados a campañas políticas. Los convenios interadministrativos no cuentan con algunos controles establecidos en el estatuto de

contratación pública, siendo un mecanismo con alta discrecionalidad en la ejecución de recursos públicos. Por ello, existe un incentivo para que se capturen recursos públicos para ser utilizados en campañas políticas”.

Tras más de 40 demandas recibidas por esa suspensión, la Corte Constitucional determinó la inconstitucionalidad de la suspensión porque la Ley de Garantías es una ley estatutaria y la suspensión de su artículo 38 se hizo mediante una ley ordinaria como el Presupuesto. Así, se [determinó](#) que “al no existir el fundamento legal, los convenios interadministrativos que se suscribieron mientras esta reforma estuvo vigente, deben ser liquidados”.

Cadena perpetua

El Congreso de la República aprobó la llamada Ley Gilma Jiménez, que buscaba reglamentar la [cadena perpetua revisable](#) para violadores y asesinos de niños, niñas y adolescentes en Colombia. La Corte Constitucional la tumbó, ya que la ley desconocía la

dignidad humana de los condenados y, además, se determinó que para garantizarla se debía buscar una forma de resocialización. Así, en términos generales, al aprobar la ley, [se violó el principio de no regresividad en derechos humanos](#).

Los grandes temas legislativos pendientes

Acuerdo de Escazú

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como el [Acuerdo de Escazú](#), tiene por objetivo la implementación de una serie de derechos en materia de acceso a la información ambiental y participación en la toma de decisiones de carácter ambiental, junto con la creación y fortalecimiento de capacidades para proteger los derechos de cada persona.

El 27 de septiembre de 2018 fue suscrito por 27 de los 33 países de América Latina, de los cuales solo 12 lo han ratificado. En Colombia ha sido difícil su ratificación, a pesar de que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ya

ha hecho el llamado a avanzar en el tema por la realidad que enfrenta el país. Este acuerdo es importante, por ser el primero regional en materia ambiental de América Latina y el Caribe, y el primero en el mundo que contiene elementos específicos sobre la protección de derechos humanos de defensores del medio ambiente. Se busca que se puedan garantizar entornos seguros y libres de violencia para las personas u organizaciones que promueven la protección del ambiente.

Pese a que fue radicado por el Gobierno Nacional en varias ocasiones, el Congreso le hizo 'conejo' a su ratificación y por falta de discusión de este no logró avanzar, quedando pendiente para ser uno de los temas más importantes de la próxima agenda legislativa.

Reforma a la Justicia

El Gobierno Nacional también buscó que se tramitara una reforma a la Justicia, cuyo objeto era cambiar la forma de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, para que estas organizaciones eligieran sus magistrados por medio de una convocatoria pública de méritos y no

dependieran de la lista de elegibles del Consejo Superior de la Judicatura, como funciona actualmente.

Esta reforma causó polémica porque buscaba cambiar los requisitos para la elección del fiscal general, procurador general, defensor del pueblo y registrador nacional, a los que se les exigía lo mismo que a los

magistrados. Entre los requisitos está el acreditar 15 años de experiencia laboral en la rama judicial, lo que la [reforma pretendía quitar](#), permitiendo que se pudiera acreditar cualquier

experiencia adquirida como abogado o alguna profesión similar. Sin embargo, el proyecto pasó sin pena ni gloria en el Congreso y [se cayó por falta de quórum](#) para su votación.

Reforma a la Salud

El proyecto de reforma a la Salud fue propuesto por el partido Cambio Radical e impulsado por el Gobierno Nacional y el Ministerio de Salud. Entre otras cosas, buscaba la regionalización del sistema de salud, creando regiones de salud para garantizar la prestación del servicio y teniendo un enfoque en salud familiar y comunitaria. Pese a ello, fue altamente criticada por no

ser una reforma estructural, sino que [solo presentaba cambio a leyes ya existentes](#). Su trámite coincidió con el paro nacional de 2021, y aunque el Comité del Paro pidió en su momento que se retirara, el gobierno decidió no hacerlo y este proyecto fue perdiendo apoyo de los partidos políticos que lo apoyaban. Eso llevó a una [votación negativa](#) en Senado y Cámara.

Regulación a plataformas digitales

Este proyecto buscaba legalizar la presentación del servicio de transporte por parte de particulares, ofrecido por plataformas como Uber. Era un proyecto que generaba una alta división, principalmente por la oposición que tienen los taxistas

respecto a este. Precisamente esa fue la razón de su archivo en el Congreso, ya que ante la amenaza de un paro de taxistas, la Comisión Sexta de la Cámara de Representante [hundió el proyecto](#) luego de ya haberlo aprobado.

Especialidad Jurídica Agraria

Este era el único proyecto que buscaba desarrollar un punto del Acuerdo de Paz, específicamente el 1.1.8, respecto a mecanismos de resolución de conflictos de tenencia, uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria. En un país marcado por conflictos con respecto a la tierra, el proyecto principalmente buscaba crear jueces especializados

que dirimieran conflictos respecto al uso y tenencia de la tierra. También buscaba garantizar a la población rural el acceso a la justicia, el debido proceso, la resolución de conflictos y una justicia que [respondiera](#) a la realidad de los territorios. Sin embargo, en la etapa de conciliación entre Senado y Cámara, decidieron [hundir el proyecto](#) y no se volvió a presentar.

Los proyectos relevantes que quedaron Ley 2014 de 2019

Enfocado en la regulación de sanciones para aquellos que han sido condenados por corrupción y delitos contra la Administración Pública. Mediante esta ley se eliminaron los beneficios de casa por cárcel

para corruptos y la inhabilidad para contratar con el Estado por parte de personas naturales y jurídicas que hayan sido condenadas por corrupción que tengan investigaciones vigentes por estos hechos.

Ley de internet como servicio público esencial y universal

La Ley 2108 de 2021, tras la nueva realidad que nos dejó la pandemia, reconoce el internet como un servicio público esencial y que debe ser de

carácter universal. De esta manera se busca que la prestación del servicio de internet por parte de los proveedores se dé de manera eficiente.

La ley de aplicación de licencia de paternidad

La Ley 2114 de 2021 amplió la licencia de paternidad, dicha licencia estaba antes solo por ocho días, gracias a esta ley quedó por dos semanas. A su vez

con esta nueva normativa se dio paso a la creación de la licencia compartida y flexible, esto ofrece alternativas para acceder a este tipo de licencias.

La ley de comida chatarra

La Ley 2120 de 2021 busca que en la comida chatarra haya un etiquetado frontal, en la bolsa donde viene el alimento ultraprocesado, donde

aparezca la advertencia de que excede el contenido sea de azúcares, sodio o grasas.

