

Panorama legislativo: el Congreso y la pandemia

Sandra Lorena Lemos, abogada de la Vicepresidencia Jurídica
Fasecolda

Al inicio de la legislatura 2020 - 2021 resaltan tres circunstancias: la virtualidad, la búsqueda de la presencialidad y la insólita avalancha de iniciativas legislativas, que ha logrado desbordar la capacidad del Congreso de la República.

La declaratoria de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y el subsecuente aislamiento obligatorio preventivo tomaron al Legislativo sin un plan de contingencia que, ajustado a la realidad, le permitiera ejercer su función. Durante semanas la discusión se centró en determinar cuál era la manera idónea de legislar, la virtualidad fue la finalmente escogida.

Como hecho histórico, el presidente de la República instaló la tercera legislatura del Congreso para el periodo 2020-2021 de manera virtual; de esta misma forma fueron elegidas las nuevas mesas directivas de la Corporación.

La Corte Constitucional determinó que las sesiones virtuales no son violatorias de la Constitución Política en circunstancias excepcionales como las presentes, así que tienen legalidad, al igual que las votaciones. Sin embargo, la Corte instó al Legislativo a darle prio-

ridad a las sesiones presenciales, bajo estricto cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, y mantener la virtualidad como una forma de deliberación subsidiaria y excepcional¹.

Conforme al pronunciamiento de la Corte Constitucional, el legislativo se prepara para regresar paulatinamente a la presencialidad. A la fecha, las plenarias han acudido al Capitolio Nacional para llevar a cabo la elección del defensor del pueblo, el procurador general de la Nación y un magistrado de la Corte Constitucional.

A fin de garantizar la seguridad de congresistas y funcionarios, la Corporación estableció protocolos de bioseguridad para la asistencia y votación en las sesiones, dentro de los cuales se destaca la prohibición del ingreso a las instalaciones del Congreso de las unidades de trabajo legislativo, medios de comunicación, visitantes, escoltas y vehículos, así como la



ubicación de los congresistas en los diferentes salones del Capitolio, para evitar las aglomeraciones.

Con similares medidas de bioseguridad, la Comisión Primera de la Cámara retornó durante la segunda semana de septiembre a la presencialidad, con el propósito de dar trámite aquellas iniciativas que requieren mayorías especiales.

Avalancha legislativa

Es natural que el inicio de la legislatura traiga consigo la radicación de un importante número de proyectos de ley y de actos legislativos de origen congresional y gubernamental; sin embargo, en tan solo dos meses, han sido radicadas 701 iniciativas legislativas, 418 de ellas ante la secretaría de la Cámara de Representantes y 283 ante la secretaría del Senado.

El Gobierno Nacional, en respuesta a la pandemia, ha radicado iniciativas con mensaje de urgencia en impulso al emprendimiento y en busca de la ampliación hasta diciembre del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Así mismo, ha radicado proyectos en materia de vivienda y hábitat, alivios financieros al sector agropecuario, reforma al Código Electoral, organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, y Presupuesto General de la Nación para el año 2021, entre otros.

Por su parte, los congresistas han radicado iniciativas tendientes a modificar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno, donde se destacan los de la renta básica, el ingreso solidario y la financiación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). De igual manera, hay iniciativas para reformas al sistema de salud y al Sistema General de Riesgos Laborales y otras relativas al teletrabajo, el trabajo en casa, el

1. Sentencia C-242 del 2020, Sala Plena Corte Constitucional



➔ El número de proyectos radicados en dos meses excede el número promedio de los que se radican a lo largo de toda una legislatura.

Foto: Fotos593 / Shutterstock.com

funcionamiento de las plataformas digitales y la protección al cesante.

En un país conocido por su proliferación legislativa, este fenómeno no debería de extrañar. Sin embargo, al analizar la cifra total de iniciativas radicadas en las últimas cinco legislaturas, observamos que el número de proyectos radicados en tan solo dos meses excede el número promedio de proyectos que se llegan a radicar a lo largo de toda una legislatura, es decir, en el periodo de 11 meses comprendido entre el 20 de julio y el 20 de junio del año siguiente.

Conforme a la información establecida en los balances generales de la Cámara de Representantes, los informes legislativos del Senado y los informes de gestión de la Secretaría General del Senado, se determinó que el promedio anual de proyectos radicados ante el Congreso de la República en las últimas cinco legislaturas es de 508.6; ello, teniendo en cuenta únicamente los nuevos proyectos de ley y de actos legislativos radicados, es decir, que se excluyen del estudio las iniciativas que culminan su trámite en una corporación al finalizar la legislatura e ingresan a la otra en la legislatura siguiente.

Este cuatrienio ha estado marcado por el aumento en la radicación de proyectos de un Congreso que se

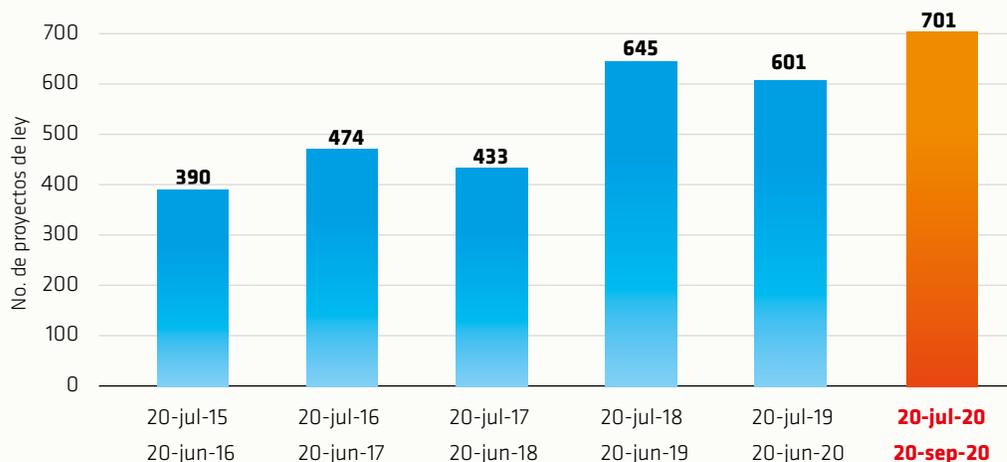
renovó en un 61% en Senado y en un 68% en Cámara en 2018. Esta legislatura ha sido la más vertiginosa, en razón a las pocas semanas transcurridas desde su inicio, circunstancia que puede deberse a: i) una ciudadanía más activa y participativa que demanda gestión de sus legisladores, ii) un Congreso virtual deseoso de mostrar gestión y obtener mayor visibilidad, iii) un Congreso dividido que dificulta la construcción de iniciativas consensuadas, iv) un Gobierno débil en el Congreso.

Con seguridad, este número continuará aumentando conforme avancen las semanas. Al terminar la legislatura el 20 de junio del año próximo, podríamos estar enfrentándonos a una insólita cifra, que podrá oscilar entre 800 y 850 iniciativas. La excesiva radicación conlleva a la congestión del Legislativo, por lo que muchos de estos proyectos no lograrán culminar su trámite, siquiera surtir su primer debate dentro del término legalmente establecido para ello, y serán archivados conforme al reglamento del Congreso.

Por otra parte, no debemos olvidar los proyectos de ley radicados en la legislatura 2019-2020 que continúan su trámite ante el Legislativo, para los cuales el tiempo comienza a jugar en su contra. Será deber de las mesas directivas de la Cámara y el Senado priorizar la agenda de las comisiones y las plenarias, sin dejar de lado su función de control político.

Gráfico 1: Avalancha legislativa

Fuente:
 • Informes legislativos del Senado de la República
 • Informes de gestión Secretaría General del Senado de la República
 • Balances generales Cámara de Representantes



Iniciativas de interés para el gremio asegurador

Han sido radicadas diversas iniciativas de interés para el sector asegurador. Son populares los proyectos de ley que buscan modificar el SOAT, estableciendo incentivos y recargos o ampliando su vigencia, de igual manera las iniciativas que pretenden regular la afiliación al Sistema de Seguridad Social de los trabajadores de plataformas digitales, la indemnización de daños en los procesos de responsabilidad, el reconocimiento anticipado de la pensión de vejez, el retiro parcial de pensiones, el traslado entre regímenes pensionales y la reforma al Sistema General de Riesgos Laborales.

Otras iniciativas de impacto son aquellas que establecen la obligatoria expedición de las pólizas de seguro por parte de las compañías aseguradoras, como lo establece el proyecto de régimen de propiedad horizontal o aquel que busca modificar el servicio de transporte terrestre, los cuales desconocen la libertad de cada aseguradora de asumir los riesgos que estime pertinentes, de acuerdo con sus políticas de suscripción.

Además, se está a la espera de la radicación del proyecto de unificación del Código Civil y el Código de Comercio, en lo relativo a las obligaciones y contratos.

➔ Al terminar la legislatura el 20 de junio del año próximo, podríamos estar enfrentándonos a una insólita cifra de proyectos, que podrá oscilar entre 800 y 850 iniciativas.

Cabe resaltar que no todos los proyectos generan un impacto negativo para el sector; por el contrario, proyectos de ley que buscan establecer el seguro agropecuario como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, el seguro paramétrico o el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos, entre otros, son de gran importancia y utilidad para la industria.

Esta coyuntura supone nuevos retos para el sector asegurador. Fasecolda ha adaptado su gestión a la nueva realidad, de manera virtual mantiene contacto con congresistas, asesores legislativos y del Gobierno, asimismo, participa en audiencias públicas y debates de control político, enfrentando y conteniendo amenazas, en aras del desarrollo del seguro y el bienestar general de la sociedad. 