

¿Debe devolver el Congreso al gobierno el Informe sobre la primera emergencia económica, social y ecológica y la pandemia del Covid-19?

Imprimir

1. La Constitución y el control político en los estados de excepción

El pasado 30 de abril, la Ministra del Interior envió a los presidentes de Senado y Cámara el Informe sobre la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica del 17 de marzo y sobre las medidas adoptadas durante los treinta días de su duración.

Para evaluar el informe conviene señalar que en los estados de excepción el control político del Congreso al ejecutivo ha sido casi que inexistente. El hiperpresidencialismo colombiano llevó al extremo que en 1886 se prohibió al órgano legislativo emitir *“votos de censura respecto de los actos oficiales”*.

La Constitución del 91 estableció que el órgano legislativo debe ejercer control político en todo momento sobre el gobierno y la administración (art. 114).

Para los estados de excepción lo facultó para reunirse y examinar las acciones adoptadas por el ejecutivo. El artículo 215, incorpora varios instrumentos de vigilancia a los poderes excepcionales que se otorgan al ejecutivo. Entre ellos, el deber del gobierno de enviar dentro de los 10 días siguientes a su terminación un *“informe motivado... sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas”*. Las cámaras deben pronunciarse con celeridad sobre *“la conveniencia y oportunidad de las mismas”*.

2. Los informes al Congreso como rendición de cuentas

Los informes que presenta el gobierno al Congreso son instrumento de control político y rendición de cuentas.

En el estado de emergencia económica y social, debe examinar *“el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas”*.

Un repaso a los controles que ha ejercido el Congreso sobre los informes que le remite el

¿Debe devolver el Congreso al gobierno el Informe sobre la primera emergencia económica, social y ecológica y la pandemia del Covid-19?

gobierno demuestra que ha predominado el voto de las mayorías sobre el mandato de la Constitución.

3. Características del Informe que debe presentar el gobierno al Congreso sobre el estado de emergencia

El informe es un instrumento para facilitar la deliberación política sobre los hechos que suscitan la emergencia y sobre las soluciones adoptadas por el ejecutivo. De esa forma, se contrarresta la ausencia de deliberación cuando se expiden las medidas legislativas de excepción.

Con base en el “*informe motivado*” el Congreso tiene la facultad de evaluar políticamente la declaración del estado de emergencia, examinar la manera en que se utilizaron las facultades extraordinarias, promover los ajustes o cambios que estime necesarios o, incluso, derogar las medidas adoptadas.

Por consiguiente, sería equivocado entender que el documento enviado a las cámaras debe limitarse a reproducir el decreto que declara la emergencia, sin presentar una valoración sobre las medidas adoptadas y los resultados alcanzados.

4. Las razones de la emergencia

Recordemos que el decreto 417 de 2020 señala dos causas para la declaratoria de la emergencia:

- *Sanitarias*: la irrupción de la Covid-19 como causante de la emergencia sanitaria mundial, su crecimiento exponencial, las medidas de confinación y aislamiento recomendadas por la OMS, los elevados costos de atención en salud que demanda la crisis y la necesidad de adecuar la capacidad hospitalaria.
- *Económicas*: la incapacidad física del sistema de salud para atender la situación, el impacto sobre las distintas actividades económicas, la caída de los precios del petróleo, la variación en las tasas de cambio del dólar, el impacto en el balance fiscal y sobre el empleo, así como

¿Debe devolver el Congreso al gobierno el Informe sobre la primera emergencia económica, social y ecológica y la pandemia del Covid-19?

el complejo entorno internacional.
... y los remedios para enfrentarla

En cuanto a las medidas para superar los efectos de la crisis, se anunciaron varias medidas:

- Disponer de los *recursos de las entidades territoriales*, existentes en el *Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-* del *Sistema General de Regalías* y el *Fondo de Pensiones Territoriales - FONPET-*, a título de préstamo y crea el *Fondo de Mitigación de Emergencias FOME* para atender las necesidades de atención en salud.
- Creación de un *patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial* para la financiación y la inversión en *proyectos destinados para atender los efectos causados por la emergencia económica, social y ecológica* derivada de la Pandemia COVID-19;
- *Medidas tributarias y de alivio económico*, de agilización de procesos de reorganización e insolvencia empresarial, y protección del sector salud;
- *Entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias* a los beneficiarios de los programas como Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor ·Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA.
- *Modificación de normas del Sistema General de Regalías* para responder a la situación sanitaria y a los requerimientos para acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

El decreto no menciona las medidas de confinamiento ni a las drásticas restricciones a varios derechos, entre ellos, el de circulación, que días después se ordenaron con decretos de orden público y no de emergencia económica y social.

5. *¿Cumple el informe del gobierno los requisitos que establece el artículo 215 de la Constitución?*

El informe remitido por el gobierno al Congreso reseña los 73 decretos expedidos y reproduce apartes de un documento remitido por Viceministro de Hacienda a la Corte Constitucional sobre la situación económica del país.

¿Debe devolver el Congreso al gobierno el Informe sobre la primera emergencia económica, social y ecológica y la pandemia del Covid-19?

A grandes rasgos, los decretos fijan unos derroteros del manejo de la crisis, que puede resumirse así: se crea una bolsa común a cargo del Ministerio de Hacienda para la distribución de recursos en forma ágil, sin aplicar la ley de contratación pública y se ordena el traslado de recursos a un fondo que los debe administrar para atender la emergencia.

Algunos decretos establecen lo siguiente:

- *Centralización del manejo de los recursos para atender la crisis y apropiación recursos de entidades territoriales.* A través de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias, FOME, dependiente del Ministerio de Hacienda, se dispone el manejo de los recursos extraordinarios. Los recursos provienen del traslado de dinero de las entidades territoriales (Fondos de Pensiones Territoriales) y de reservas acumuladas por la exportación de petróleo (Fondo de Ahorro y Estabilización). Con esta operación el gobierno dispuso de 15 billones de pesos.
- *Medidas de emergencia con preferencia por la intermediación financiera.* En segundo lugar, el decreto 444 de 2020 señala que los “recursos del FOME se podrán usar conjurar la crisis o impedir la extensión sus efectos en el territorio nacional”, pero no establece prioridades en su aplicación, ni menciona específicamente la atención al sector salud. Algo distinto ocurre con el sector financiero al que garantiza liquidez a través de la transferencia temporal de valores y depósitos a plazos (art. 4-3). Algunos analistas señalan que este tipo de medidas favorecen a los intermediarios financieros privados.
- *Recursos extraordinarios sin reglas de contratación pública.* En tercer lugar, el decreto 537 modifica el régimen legal de la contratación pública, permite suspender los procesos de selección, y da vía libre para que los contratos celebrados por entidades estatales relacionados con la situación de emergencia se adicionen “sin limitación al valor”. También permite al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores celebrar contratos con personas jurídicas extranjeras para mitigar pandemia sin observar la ley de contratación pública.
- *Auxilio Monetario de corta duración.* En cuarto lugar, el decreto 458 contempla la entrega por el gobierno nacional auxilio monetario, sin condiciones, “adicional y extraordinario” en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor –

¿Debe devolver el Congreso al gobierno el Informe sobre la primera emergencia económica, social y ecológica y la pandemia del Covid-19?

Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, por el término de duración de la emergencia, esto es, 30 días.

Con todo, el documento enviado por el gobierno:

- *No presenta un balance preliminar* de la aplicación de las medidas de emergencia cómo han impedido la extensión de los efectos de la pandemia.
- *El Informe carece de información sobre las medidas aplicadas para mejorar la red hospitalaria.* No existe ningún dato sobre si se avanzó en el mejoramiento de la capacidad hospitalaria para atender la crisis y en qué proporción, ni sobre el número de UCI instaladas a partir de los recursos obtenidos con base en los decretos de emergencia. No presenta información específica sobre la adquisición de equipos de bioseguridad, y si se mejoraron las condiciones laborales del talento humano en el sector salud.
- *Omisión sobre evolución de la pandemia luego de las medidas de aislamiento adoptadas a nivel nacional.* No se presentan datos específicos sobre la evolución en el número de personas contagiadas, las regiones más afectadas, la evolución de las tasas de contaminación y letalidad, ni del impacto del aislamiento preventivo obligatorio. Este balance es indispensable para evaluar el resultado de la cuarentena que inició el 25 de marzo y se prolongará hasta el 25 de mayo.
- *Datos actualizados sobre monto de transferencias monetarias de carácter asistencial y atención a grupos más vulnerables.* Tampoco existen datos sobre la cuantificación de los auxilios monetarios entregados a las familias más vulnerables, si se superaron las dificultades generadas por la desactualización de la información a cargo del Departamento Nacional de Planeación, y por la suplantación de cédulas. El Informe no registra el porcentaje de desembolsos alcanzados a la fecha.
- *Ausencia de mención específica a la protección de los derechos sociales.* No existe ninguna mención a la atención de los grupos especialmente vulnerables, población carcelaria, mujeres, minorías étnicas y si las medidas articulan el mínimo vital a la protección de los derechos. El Informe omite indicar si existe un enfoque de derechos humanos en la estrategia política dirigida a enfrentar la pandemia del COVID-19, como lo recomienda la Resolución N° 01 de 2020 de la CIDH.
- *Medidas sin relación de conexidad con la Covid-19.* Finalmente, varias medidas que no

¿Debe devolver el Congreso al gobierno el Informe sobre la primera emergencia económica, social y ecológica y la pandemia del Covid-19?

guardan relación directa con la emergencia provocada por la pandemia como la suspensión de términos en el procedimiento de la extradición (Decreto 487), o los cambios en los procesos de insolvencia empresarial (Decreto 560).

Las anteriores observaciones no ignoran la complejidad de la crisis, ni las limitaciones y debilidad de los instrumentos institucionales para atenderla en forma oportuna y eficaz. El alcance del fenómeno desborda toda previsión.

Con todo, esa situación no exonera al gobierno de sustentar la necesidad de las medidas adoptadas y de informar al Congreso sobre su impacto.

Las comisiones accidentales de Cámara y Senado deberían entonces, o devolver al gobierno el informe para que en un plazo perentorio lo presente con la información necesaria y permita un control político integral a las medidas de excepción, o, por acuerdo entre las cámaras, prorrogar el término que contempla la Constitución para adelantar esa evaluación.

Decisiones necesarias para proteger la salud de la democracia, sobre todo, luego de haberse decretado una nueva emergencia económica, social y ecológica.

Armando Novoa García, Ex magistrado Consejo Nacional Electoral. Ex Presidente Comisión Especial Legislativa

Foto tomada de: Senado.gov.co/