

17 de julio de 2020

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA BAJO PANDEMIA

Informe de seguimiento legislativo.

Análisis de los temas político- electorales. Legislatura 2019 - 2020

Realizado por Observatorio de Justicia Electoral

info@moe.org.co
@moecolombia
facebook.com/maecolombia

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com

Línea gratuita nacional: 01 8000 112 101
Teléfono: (57+1) 7 22 2495
Carrera 19 #35-42
Bogotá d.c



Con el apoyo de:

“Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Embajada de Suecia. El contenido de este documento es responsabilidad de la Misión de Observación Electoral MOE y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Embajada o del Gobierno de Suecia.”

moe
Misión de Observación Electoral

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA BAJO PANDEMIA
Informe de seguimiento legislativo político electoral al Congreso de la
República
Legislatura 2019 - 2020

- El Congreso de la República cerró la legislatura más como espectador de las medidas adoptadas por el Presidente de la República que como un órgano de control político.
- En la legislatura pasada, el Congreso de la República no contó con una adaptación rápida al contexto generado por el COVID -19, lo que no permitió ni siquiera una formulación de propuestas dirigidas a enfrentar la emergencia.
- La agenda política y electoral que debía adelantarse previendo las siguientes elecciones de Congreso y Presidencia, así como las regulaciones pendientes de mecanismos de participación ciudadana, como la revocatoria de mandato, quedaron completamente suspendidas.

A. Presentación

Según el artículo 215 de la Constitución Política de 1991, cuando se den hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el presidente con la firma de todos los ministros podrá declarar el Estado de Emergencia. Este podrá ser declarado por periodos de hasta treinta (30) días en cada evento, que sumados no podrán exceder los noventa (90) días en el año.

La declaración le permite al presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con la misma fuerza de una ley expedida por el Congreso de la República, con los que se puedan adoptar medidas para remediar la crisis e impedir que sus efectos se extiendan. **Los decretos legislativos deberán referirse a materias o asuntos que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia.** También podrán establecer nuevos tributos o modificar los existentes, medidas que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso disponga lo contrario. La Constitución es clara en señalar que en ningún caso los decretos legislativos podrán desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

En virtud de lo anterior, el Presidente de la República mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Dicha decisión estuvo motivada por: i) la declaratoria de una emergencia sanitaria y social a nivel mundial generada por el surgimiento de un nuevo coronavirus - COVID-19-, que requería la implementación de medidas efectivas e inmediatas; y ii) los impactos que dicha emergencia tendría en la salud pública, el sistema económico internacional, y los mercados financieros y laborales. En este escenario, se consideró que las facultades ordinarias con las que contaba el Gobierno eran insuficientes para evitar una afectación al sistema de salud y a la economía colombiana, y por eso era necesario acudir a la figura del estado de excepción. **La declaratoria le permitió al Gobierno nacional, durante los treinta (30) días que duró el Estado de Emergencia, la expedición de setenta y tres (73) decretos legislativos en diferentes ámbitos y materias con el fin de hacerle frente a la emergencia.**

El Gobierno consideró que las medidas de aislamiento obligatorio tendrían un impacto económico y social mayor a lo inicialmente previsto en el Decreto Legislativo 417 de 2020, especialmente en la

actividad productiva del país y en el bienestar social. Lo anterior reflejado, por ejemplo, en los bajos niveles de crecimiento económico proyectados, el estancamiento de la actividad productiva, la inoperancia de algunos sectores de la economía, la destrucción de puestos de trabajo y el aumento histórico en las cifras de desempleo. Teniendo en cuenta que dichos hechos tendrían el carácter de novedosos, impensables e inusitados, **el 6 de mayo de 2020 declaró por segunda vez, mediante el Decreto Legislativo 637, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país por el término de treinta (30) días. Con fundamento en esta nueva declaratoria, se expedieron otros cuarenta y un (41) decretos legislativos, además del que declaraba la emergencia, para frenar los efectos económicos de la pandemia de la COVID-19.**

No obstante, la posibilidad del Gobierno nacional de declarar un estado de excepción como lo es el de emergencia económica, social y ecológica, y de expedir normas con fuerza de ley, es una facultad que está sujeta a unos precisos controles establecidos por la misma Constitución. Esto es así, pues dichos estados tienen un carácter reglado, excepcional y limitado que buscan evitar que la anormalidad constitucional se convierta en la regla, tal y como en su momento ocurrió con el estado de sitio bajo la vigencia de la Constitución de 1886.

El primer control es de carácter judicial. La Corte Constitucional hace un control de constitucionalidad tanto al decreto que declara el estado de emergencia, como a aquellos que se dicten para conjurarla. Por ejemplo, mediante la Sentencia C-145 de 2020, el Tribunal Constitucional declaró que el Decreto Legislativo 417 de 2020, se ajustaba a la Constitución Política. Hasta el momento, ha asumido el conocimiento de los decretos legislativos expedidos y se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de cincuenta y cinco (55) de los setenta y tres (73) decretos legislativos expedidos en el primer estado de excepción¹. La Corte Constitucional, a la fecha de elaboración de este informe, no se ha pronunciado aún sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 637 de 2020 que declara un segundo estado de emergencia, ni sobre las medidas adoptadas bajo su amparo.

Adicional al control judicial realizado por la Corte Constitucional, el Congreso de la República está llamado a realizar un control político al Gobierno nacional respecto a la declaratoria del estado de emergencia y el correcto ejercicio de las facultades excepcionales que le son otorgadas por la Constitución Política.

Sin embargo, debido a las controversias generadas sobre la forma en que debía sesionar, se perdió tiempo valioso en el que el órgano de representación por excelencia pudiera hacer un control dinámico y efectivo a las medidas adoptadas en el estado de excepción y generar respuestas a la crisis que reflejaran las demandas de la ciudadanía. El momento que atraviesa nuestro país requiere más que nunca del correcto funcionamiento del sistema de equilibrio de poderes establecido por la Constitución Política de 1991.

En este contexto, el informe que se presenta a continuación tiene como objetivo no solo mostrar el balance del trabajo legislativo del Congreso en el campo político electoral en la Legislatura 2019 - 2020, sino además visibilizar su trabajo respecto a la declaratoria de los dos (2) estados de emergencia y las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para solventar la crisis generada por la COVID-19.

¹ Información extraída de los comunicados de prensa de la Corte Constitucional. Corte a 16 de julio de 2020. Disponibles en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/>

Para la Misión de Observación Electoral - MOE es preocupante que el Congreso de la República no haya ejercido de manera activa sus funciones legislativas y de control político en el contexto de anormalidad constitucional que implica un estado de excepción.

Fecha 2020	Acontecimiento
16 de marzo	Inicio del segundo periodo de sesiones de la Legislatura 2019 - 2020, según la Ley 5 de 1992
17 de marzo	Declaratoria del primer Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica - Decreto Legislativo 417 de 2020
13 de abril	Inicio de las sesiones virtuales del Congreso de la República
17 de abril	Finalización del primer Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica - Decreto Legislativo 417 de 2020
30 de abril	Presentación al Congreso del informe del Gobierno nacional sobre la declaratoria de emergencia y medidas
6 de mayo	Declaratoria del segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica - Decreto Legislativo 637 de 2020
6 de junio	Finalización del segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica - Decreto Legislativo 637 de 2020
16 de junio	Pronunciamiento de la Cámara de Representantes a favor del informe presentado por el Gobierno
19 de junio	Discusión en el Senado del informe presentado por el Gobierno
20 de junio	Finalización del segundo periodo de sesiones de la Legislatura 2019 - 2020
9 de julio	Comunicado No. 29 de la Corte constitucional - Sentencia C-242 de 2020
20 de julio	Inicio de la Legislatura 2020 - 2021

Tabla 1. Fechas relevantes en relación con los estados de excepción y el Congreso de la República

B. El papel del Congreso de la República en los estados de emergencia: explicación del marco jurídico

La declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica le otorga al Congreso de la República una serie de potestades y deberes. En primer lugar, en los casos en los que el Congreso no esté reunido, la Constitución le impone al Gobierno el deber de convocar dentro los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de uso de las facultades extraordinarias. Si no fuere convocado, podrá reunirse por derecho propio. Esto se hace con el fin de que pueda examinar el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronuncie expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. Dicho examen se realizará hasta por un lapso de treinta (30) días que será prorrogable por acuerdo de la Cámara de Representantes y del Senado.

Segundo, el Congreso tiene la potestad de realizar un control político cuya finalidad es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por declarar el estado de emergencia

económica, social o ecológica sin que existan hechos que lo justifiquen, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales que le otorga el estado de excepción².

Finalmente, el Congreso puede modificar o derogar a través de leyes las medidas adoptadas por el Gobierno nacional mediante decretos legislativos: i) en cualquier tiempo, respecto a las materias que son de iniciativa de los miembros del Congreso; ii) durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia, sobre los asuntos que son de iniciativa exclusiva del Gobierno; y iii) en este mismo lapso, respecto a las medidas tributarias de carácter transitorio adoptadas por el Gobierno nacional con el fin de que sean permanentes.

Los diferentes controles y mecanismos establecidos por la Constitución a los estados de excepción están fundamentados en la necesidad de conciliar, en la mayor medida de lo posible, la eficacia de las instituciones de excepción con los principios esenciales del ordenamiento jurídico amenazados por la anormalidad generada por circunstancias extraordinarias³. En otras palabras, lo que se busca en situaciones como las que atraviesa actualmente nuestro país es que los controles jurídico y político que ejerce el Congreso y la Corte Constitucional, en lugar de restarle eficacia a la acción del Gobierno nacional, permita que se preserve el Estado Social de Derecho y la vigencia del principio democrático.

A diferencia de las declaratorias de emergencia económica, social y ecológica que se han dado en los últimos años en el país, la emergencia generada por la COVID-19, ha supuesto todo un reto para el funcionamiento del Estado en su conjunto. Lo anterior debido a que una de las principales medidas de prevención y mitigación de la pandemia es el aislamiento social y la restricción a la concentración de personas en un mismo lugar. Como se verá a continuación este fue uno de los principales obstáculos para el inicio de las sesiones del segundo periodo de la Legislatura 2019 - 2020, que no solo afectó el trabajo legislativo que venía realizando el Congreso de la República sino el ejercicio de las facultades y controles que le corresponden en el marco de un estado de excepción.

C. ¿Sesiones virtuales o presenciales? La respuesta del Legislativo colombiano a la emergencia generada por la COVID-19

De acuerdo con la Ley 5 de 1992, el segundo periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura 2019 - 2020, iniciaría el 16 de marzo y se extendería hasta el 20 de junio de 2020. Sin embargo, las sesiones formalmente iniciaron casi un (1) mes después, el 13 de abril de 2020, debido a las discusiones que se dieron acerca de la forma en que debería sesionar el Congreso de la República teniendo en cuenta las medidas de aislamiento expedidas por el Gobierno nacional. Asimismo, durante este lapso se realizaron las adecuaciones tecnológicas necesarias para el funcionamiento de las sesiones virtuales. Si bien la MOE considera que estas discusiones eran necesarias ante el silencio del Reglamento del Congreso de la posibilidad o no de sesiones virtuales, la falta de un consenso político alrededor de una interpretación que privilegiara la autonomía e importancia del funcionamiento del Legislativo en los estados de excepción, debe ser un llamado de alerta para la ciudadanía en general.

Para el 13 de abril de 2020, no solo se había declarado una emergencia económica, social y ecológica, sino que se habían dictado por parte del Gobierno cerca de cuarenta (40) decretos legislativos con fuerza de ley, sin que el Congreso estuviera ejerciendo formalmente sus funciones legislativas y de control político. Habría sido necesario que el Congreso tuviera un papel más activo, no siendo sólo un observador de las medidas adoptadas por el gobierno, sino haciendo una revisión minuciosa de

² Corte Constitucional, Sentencia C-135 de 2009.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2011.

las mismas, y en su caso, promoviendo iniciativas que a largo plazo permitan controlar las afectaciones que hasta el momento ha causado la emergencia sanitaria.

I. Contexto

Como respuesta a la amenaza que para la salud pública suponía la pandemia de la COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el país hasta el 30 de mayo de 2020. Esto incluyó la suspensión de manera inmediata y obligatoria de los eventos con aforo de más de quinientas (500) personas. Cinco (5) días después y de manera paralela a la declaratoria de la primera Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el 17 de marzo de 2020, el mismo Ministerio modificó la Resolución 385 de 2020, en el sentido de suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas⁴, medida que se mantuvo con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

No obstante, el 22 de marzo de 2020, seis (6) días después de que debiera iniciar el periodo ordinario de sesiones del Congreso, el Gobierno nacional expidió el Decreto 457 de 2020, que establecía el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de Colombia. Ello supuso como regla general la limitación a la libre circulación de personas y vehículos, estableciendo en todo caso, treinta y cuatro (34) excepciones a las que se les permitía el derecho a la circulación. Entre las excepciones consagradas estaban los servidores públicos y contratistas del Estado estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado⁵. Aunque las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio se han incrementado con el paso del tiempo, la regla general se ha mantenido y en la actualidad su duración está prevista hasta el 1 de agosto de 2020⁶.

Esto sin duda alguna afectó el inicio y el desarrollo del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la República por cuanto: i) sus instalaciones albergan a casi doscientos ochenta (280) congresistas sin contar a los integrantes de sus Unidades de Trabajo Legislativo - UTL, el personal de apoyo del Congreso y los visitantes recurrentes al Capitolio; y ii) no había forma para que se pudieran trasladar los congresistas que viven en las regiones.

Como respuesta a la coyuntura, el presidente del Senado, Lidio García Turbay solicitó a la Secretaría General aplazar la sesión con que se daba inicio al periodo de sesiones, que debería ser el 16 de marzo, para el 13 de abril de 2020. Además, solicitó que se diseñara y pusiera en marcha, en conjunto con la Dirección Administrativa, una plataforma digital en línea que permitiera al Senado sesionar y trabajar virtualmente. Así, salvo la función legislativa y de control político, el Senado seguiría desempeñando de forma remota sus funciones: judicial, administrativa y de protocolo⁷.

En el mismo sentido se pronunció el presidente de la Cámara de Representantes, Carlos Alberto Cuenca, al disponer que tanto las sesiones en comisiones constitucionales como las plenarios iniciarían el 13 de abril de 2020. Esta fecha era la que había previsto la Cámara de Representantes y el Senado para el inicio de las

⁴ Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 450 de 17 de marzo de 2020.

⁵ Numeral 13 del artículo 3 del Decreto 457 de 2020.

⁶ Para tal efecto, consultar los Decretos 531 del 8 de abril de 2020, Decreto 593 del 24 de abril de 2020, Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, Decreto 878 del 25 de junio de 2020 y Decreto 990 del 09 de julio de 2020.

⁷ <http://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/803-presidente-del-senado-lidio-garcia-decide-aplazar-sesiones-hasta-el-proximo-13-de-abril>

sesiones pues se esperaba que ese día terminara el aislamiento preventivo obligatorio que había sido decretado en el Decreto 457 de 2020.

Sin embargo, lejos de levantarse dicha medida, el aumento en el número de contagios y muertes por la COVID-19, obligaba a la extensión de la medida de aislamiento obligatorio. En este escenario es en el que se ambienta el debate acerca de la posibilidad o no de que el Congreso de la República pudiera sesionar, deliberar y decidir mediante modalidades diferentes a la presencialidad. Es comprensible que tanto la Constitución Política como el Reglamento del Congreso, promulgados hace casi treinta (30) años, no previeran la posibilidad del uso de la tecnología para el desarrollo de las sesiones del Congreso. En su lugar, muchas de sus disposiciones hacen clara mención a la presencialidad en un espacio físico⁸, lo cual hizo que en el Legislativo se dudara sobre la legalidad de las sesiones virtuales ante la ausencia de norma que las consagrara.

Ante la falta de norma expresa en el Reglamento del Congreso, se presentaron el 16 de marzo de 2020, dos (2) proyectos de ley en la Cámara de Representantes y uno (1) en el Senado, que tenían por objeto incluir modificaciones a la Ley 5 de 1992, de manera que se introdujeran las sesiones virtuales. En la Cámara de Representantes los proyectos fueron acumulados y el 04 de junio de 2020, fueron aprobados en segundo debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes y continuarán su trámite en la siguiente legislatura en la que se deben discutir los dos debates que le restan. La iniciativa que cursaba en el Senado fue archivada por el tránsito de legislatura.

El 18 de marzo de 2020, cerca de cuarenta (40) Senadores y Representantes a la Cámara le enviaron al Presidente de la República una comunicación en la cual lo invitaron a que dispusiera de las medidas necesarias para que el Congreso pudiera desempeñar sus funciones en el marco de la coyuntura. Para tal efecto, sugirieron la adopción de un decreto legislativo que establecía un mecanismo de voto y sesiones virtuales para el Congreso y demás corporaciones públicas de elección popular mientras se mantuviera los hechos que dieron origen a la declaratoria de pandemia por parte de la OMS y del estado de emergencia en el país⁹.

El 28 de marzo de 2020, el presidente expidió el Decreto Legislativo 491 de 2020, mediante el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de servicios por parte de las autoridades públicas y particulares que cumplieran funciones públicas en el marco de la emergencia declarada. Según su ámbito de aplicación, las medidas estaban destinadas a todas las ramas del poder público, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares que cumplieran funciones públicas. En el artículo 12 del mencionado Decreto se estableció que los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados de todas las ramas del poder público y en todos los niveles territoriales, podían realizar sesiones no presenciales cuando sus miembros pudieran deliberar y decidir mediante comunicación simultánea o sucesiva. *Se estableció que: i) por regla general las sesiones debían ser públicas, salvo los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva; ii) las convocatorias y decisiones debían realizarse de conformidad con lo establecido en los correspondientes reglamentos; iii) se tendría que garantizar el acceso a la información necesaria para la deliberación; y iv) la vigencia de estas medidas estaría sujeta a la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.*

⁸ Para ello, ver por ejemplo los artículos 140 y 145 de la Constitución Política.

⁹ <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/03/19085511/Carta-Solicitud-Presidente-de-la-Republica-Funcionamiento-y-Operacion-Congreso-Digital.pdf>

A pesar de la presunta habilitación dada por el Decreto Legislativo 491 de 2020 a las sesiones virtuales por parte del Congreso de la República, la Cámara de Representantes designó el 3 de abril de 2020, una Comisión accidental¹⁰ que tenía como objetivo principal identificar las alternativas que permitieran desarrollar la actividad legislativa en forma virtual¹¹. La Comisión concluyó en el informe presentado el 6 de abril de 2020, que las sesiones virtuales eran constitucionales y legales ya sea por: i) una interpretación extensiva e integradora de los artículos 140 y 145 de la Constitución Política, por la cual una situación sanitaria podría implicar la perturbación del orden público, y por ello, el traslado de la sede del Congreso y la asistencia de sus miembros podría ser de carácter virtual, atendiendo a razones excepcionales; o por ii) una aplicación del artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020, como norma habilitante o como complemento del contenido de la Ley 5 de 1992. También recomendó que las herramientas tecnológicas que se implementaran debían garantizar los principios de transparencia, publicidad, participación ciudadana y economía¹².

Así las cosas, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, mediante la Resolución No. 0777 del 6 de abril de 2020, “permitió” que se ejercieran los derechos y deberes de los congresistas a través de medios virtuales, digitales o tecnológicos. Aunque hizo una breve referencia en sus consideraciones al Decreto Legislativo 491 de 2020, se tuvieron en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional¹³, pero especialmente se realizó una interpretación integral de la Ley 5 de 1992, con otras leyes que contemplan el uso de herramientas tecnológicas en la administración de justicia¹⁴. *Expresamente se consagró que las plataformas usadas debían garantizar: la deliberación, la participación ciudadana, la publicidad, la prueba del desarrollo de la deliberación, el carácter autónomo e indelegable del voto de cada congresista, la presencia en cada sesión virtual, la comunicación simultánea de ponencias, y la confidencialidad, privacidad, seguridad y reserva cuando esto se exija por el Reglamento del Congreso.*

A diferencia de la Cámara de Representantes, el 10 de abril de 2020, la Mesa Directiva del Senado de la República autorizó la realización de sesiones no presenciales en las comisiones constitucionales y en la plenaria con fundamento únicamente en el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020,. Expresamente señaló que debía garantizarse la deliberación, fidelidad, votación y/o decisión, publicidad, transparencia e identidad. Para ello, se facultó al Secretario General del Senado a que expidiera los protocolos para sesionar de forma no presencial. Así se expidieron dos (2) protocolos: uno relativo a la radicación de proyectos de ley y de acto legislativo, y otro que hacía referencia a la instalación y configuración de la herramienta tecnológica utilizada. En este último, por ejemplo, se explicaba el funcionamiento de la convocatoria a sesión no presencial, el llamado a lista, la forma de realizar solicitudes verbales y escritas, votación y soporte técnico.

El 12 de mayo de 2020, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó una proposición en la cual se daba vía libre a la realización de sesiones

¹⁰ Cámara de Representantes, Resolución No. 0770 de 2020, “Por la cual se designa una Comisión Accidental para el seguimiento a la implementación de las sesiones no presenciales en la Cámara de Representantes con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la pandemia COVID-19”.

¹¹ La Comisión estuvo conformada por los Representantes a la Cámara José Daniel López -coordinador- (Cambio Radical), Alfredo Rafael Deluque Zuleta (Partido de la U), Enrique Cabrales Baquero (Partido Centro Democrático), Juan Carlos Losada Vargas (Partido Liberal), Juan Manuel Daza Iguarán (Partido Centro Democrático), Adriana Magali Matiz (Partido Conservador), Ciro Rodríguez Pinzón (Partido Conservador), Jairo Humberto Cristo Correa (Partido Cambio Radical), Juan Fernando Reyes Kuri (Partido Liberal) y León Fredy Muñoz Lopera (Partido alianza Verde).

¹² Informe de la Comisión Accidental creada por la Resolución No. 0770 de 2020, presentado el 6 de abril de 2020.

¹³ Como las Sentencia C-830 de 2001, C-008 de 2003 y C-087 de 2016.

¹⁴ En dicha resolución se hace referencia a la Ley 270 de 1996 (Administración de Justicia), Ley 527 de 1999 (uso de medios electrónicos), Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

semipresenciales o mixtas, es decir, sesiones virtuales en las que asistirían a las instalaciones del Congreso de un número limitado de representantes por cada partido o agrupación política. Se contempló que el número máximo de representantes sería de treinta y nueve (39), un (1) representante por cada cinco (5) curules que tuviera el partido o agrupación, sin exceder de esta manera la restricción de la concentración en un lugar de más de cincuenta (50) personas. Tanto quienes asistieran de manera virtual, como quienes lo hicieran de manera presencial, tendrían las mismas condiciones o derechos para efectos de asistencia, excusas, participación en los debates y votaciones¹⁵. *De esta manera, el 15 de mayo de 2020, se llevó a cabo la primera plenaria de la Cámara de Representantes de forma semipresencial. Quince (15) días después, las sesiones semipresenciales se suspendieron luego de que el Representante a la Cámara José Luis Correa diera positivo para la COVID-19, el 2 de junio de 2020*¹⁶.

Por otro lado, debido a las múltiples solicitudes de senadores para que se convocaran a sesiones presenciales o semipresenciales, respetando protocolos de bioseguridad, el presidente del Senado le solicitó al Gobierno nacional la expedición de un decreto que excluyera al Congreso de la República de la restricción de eventos con más de cincuenta (50) personas. *En la respuesta dada por el Ministerio del Interior a dicha solicitud, aunque se reiteraba y se hacía énfasis en la autonomía del Congreso de la República, se indicó que las medidas para la contención de la pandemia eran de obligatorio cumplimiento y por ello el Gobierno no iba a establecer dicha excepción*¹⁷. Así, la posibilidad de que se convocaran sesiones semipresenciales en el Senado de la República fue descartada para lo que quedaba del periodo ordinario de sesiones.

La Legislatura 2019 - 2020, terminó de manera virtual el 20 de junio de 2020, sin que el Gobierno convocara a sesiones extraordinarias. Terminó además con muchas dudas acerca de la legalidad o no de las decisiones adoptadas, especialmente porque solo hasta el 9 de julio de 2020, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 de 2020, que había sido considerado como el habilitante de las sesiones virtuales para el Congreso de la República.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2019¹⁸, **señaló que al artículo 12 de dicho Decreto Legislativo había sido declarado inconstitucional al no superar el juicio de necesidad jurídica y por contrariar el principio de autonomía de las ramas y órganos del poder público.** Sobre el primer aspecto determinó que ya existían dentro del ordenamiento jurídico otras normas que eran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos que buscaba el mencionado artículo 12. En efecto, la Corte señaló que el artículo 3 de la Ley 5 de 1992, le permitía al Congreso de la República a falta de una norma expresamente aplicable, acudir a normas que regulen materias o procedimientos similares, o de no encontrarse, acudir a la jurisprudencia y a la doctrina constitucional. Por lo anterior, podría utilizar, si así era su voluntad, tecnologías de la información y de las comunicaciones para el desarrollo de sus funciones.

¹⁵ <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2020-camara-aprobo-sesiones-semipresenciales>

¹⁶ En la actualidad se registra que serían ocho (8) los congresistas contagiados por la enfermedad, aunque de estos, solo el Representante Correa estuvo presente en las sesiones semipresenciales de la Cámara. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/ya-serian-ocho-los-congresistas-que-han-reportado-estar-contagiados-por-covid-19-3031257>

¹⁷ De acuerdo con los hechos expuestos por el senador Iván Cepeda en la acción de tutela presentada en contra del presidente Iván Duque Márquez.

¹⁸ El texto de la sentencia aún no se encuentra disponible, para ello remitirse al Comunicado de Prensa No. 29 del 9 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2029%20del%209%20de%20julio%20de%202020.pdf>

Esto, sin perjuicio de garantizar las condiciones para la deliberación, la decisión, la publicidad y la participación de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, la Corte destacó que debido a las importantes funciones que cumple el Congreso, en especial la de control político en los estados de excepción, su funcionamiento no podía quedar sujeto a la reglamentación del Gobierno nacional que, a pesar de su legitimidad democrática, carece de la representación de la pluralidad de la Nación en su conjunto. De lo contrario, esto significaría que la institución controlada determinara la forma en que el controlador debe desempeñar su función.

El Tribunal Constitucional señaló que la regla general de funcionamiento del Congreso y demás corporaciones públicas de elección popular es la presencialidad. Este se consideró que era el mecanismo más adecuado “para dar cabida a una democracia vigorosa mediante la posibilidad de un debate intenso, de una participación activa y libre, de la expresión de todas las corrientes de opinión en circunstancias de mayor facilidad, por lo cual no es posible impedir tal presencialidad en épocas de pandemia”. **De lo anterior se extrae que no es posible prohibir la asistencia de los miembros de las corporaciones públicas a dichas instalaciones, si así lo desean.**

La decisión de la Corte Constitucional no implica que las decisiones que adoptó el Congreso en el marco de las sesiones virtuales carezcan de fundamento jurídico por la declaratoria de inconstitucionalidad, pues esta surte efectos hacia el futuro. En términos prácticos, todos los proyectos de ley y leyes del Congreso son legales y podrán seguir su respectivo trámite.

II. Conclusiones y recomendaciones

La MOE considera que el pronunciamiento de la Corte Constitucional es fundamental para el inicio de la Legislatura 2020 - 2021, por tres razones principalmente:

i) cierra el debate sobre la legalidad o no de las sesiones virtuales al interior del Congreso;

ii) reafirma la autonomía de la Rama Legislativa y su importancia como mecanismo de control político, especialmente en los estados de excepción ; y

iii) reivindica la necesidad de establecer mecanismos que garanticen el cumplimiento, en la mayor medida de lo posible, del principio democrático en el ejercicio de las funciones deliberativas del Congreso.

A pocos días de la instalación del Congreso aún no se conoce de manera oficial cuál será la modalidad que se adoptará para ello, aunque según han informado algunos medios de comunicación, esto se hará de forma virtual. Tampoco es claro cuál será el medio que se utilizará para la elección de las correspondientes mesas directivas y que asegure que las votaciones garanticen la confidencialidad y seguridad necesaria.

Para la MOE es crucial que los diferentes partidos y agrupaciones políticas con asiento en el Congreso de la República puedan superar las discusiones que marcaron el desarrollo del último periodo de sesiones ordinarias y que retrasaron el ejercicio de sus funciones legislativas y de control político. Si bien es importante tener en cuenta las medidas de prevención y mitigación de la emergencia sanitaria, no lo es menos que el Legislativo pueda desempeñar sus funciones, buscando que la deliberación y decisión no sean formales sino efectivas. Esto tiene que ir de la mano de plenas garantías para la participación de las minorías y de la oposición política con el fin de que se materialice el pluralismo y el principio democrático.

D. Funcionamiento del Congreso de la República

Las sesiones virtuales del Congreso de la República no solo fueron cuestionadas en su fundamentación jurídica, sino también por su funcionamiento y compatibilidad con el trabajo legislativo. Ante la decisión de sesionar de manera virtual, tanto Cámara y Senado, tuvieron que adaptar las plataformas disponibles a las necesidades y requerimientos de la actividad del Congreso en términos, por ejemplo, de la capacidad de personas interactuando en una sesión o la habilitación de opciones que permitieran realizar votaciones. Esta situación retrasó el inicio formal de las sesiones por parte del Congreso casi veintiocho (28) días.

Sin embargo, una vez habilitadas las plataformas Zoom para el Senado y G-Suite para la Cámara de Representantes, esto no se tradujo necesariamente en la discusión y aprobación de iniciativas legislativas. Ante las dudas sobre la legalidad de las sesiones virtuales, la discusión y votación de proyectos de ley solo se dio en las comisiones constitucionales y posteriormente en las correspondientes plenarios, de manera más oportuna en Cámara que en Senado. Como se verá más adelante, pese a las diferentes iniciativas legislativas que fueron radicadas, relacionadas con el manejo de la pandemia y las medidas adoptadas por el Gobierno, en un gran porcentaje estas no alcanzaron su discusión siquiera en primer debate.

La MOE observó que la puesta en marcha de las sesiones virtuales tuvo un impacto positivo en la dinámica del trabajo legislativo de cara a lo que espera la ciudadanía de las instituciones estatales. Sin embargo, también pusieron en evidencia dificultades que deben ser consideradas seriamente si en la próxima legislatura se mantienen las sesiones virtuales o se retoma la posibilidad de las sesiones semipresenciales, como se había implementado en la Cámara de Representantes.

En términos generales, las sesiones virtuales significaron jornadas de trabajo legislativo más largas, casi todos los días, al realizarse sesiones incluso los fines de semana. Se redujo el ausentismo por cuanto fue más fácil hacer control de la asistencia y permanencia de los congresistas en las sesiones.

De otro lado, los problemas que se pudieron identificar obedecen a diferentes órdenes:

- **Como se podía esperar, se presentaron problemas de conectividad para algunos congresistas**, especialmente los que sesionaban en las regiones, evidenciando así los retos que en esta materia afronta nuestro país. En algunos casos las sesiones se vieron obstaculizadas por interrupciones en el suministro de energía eléctrica. Estas situaciones afectaron la deliberación y votación marginalmente.
- **Un segundo conjunto de dificultades hace referencia a las limitaciones que las plataformas tecnológicas implican para el desarrollo de las sesiones.** Esto se vio reflejado por ejemplo, en la presentación de solicitudes verbales o escritos como constancias o proposiciones, uso de la palabra, dinámica de la discusión pública (réplicas), entre otros. En este punto, la MOE considera que el Congreso deberá tener en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional sobre la necesidad de que independientemente la forma en que se decida sesionar, se brinden plenas garantías en el debate político para todas las organizaciones con presencia en el Congreso.
- **Finalmente, uno de los aspectos que ha sido más controversial es lo referente a las votaciones por plataformas virtuales.** Aunque los protocolos que han expedidos las Cámaras contemplan instrucciones para tal efecto, aún persisten las dudas sobre su seguridad

y confidencialidad. Este último aspecto es el que más ha generado resistencia al argumentarse que toda actuación por medios virtuales deja una especie de registro que impide que el voto sea realmente secreto. Ello es importante porque en el nuevo periodo de sesiones se tomarán decisiones mediante voto secreto.

Para la MOE es preocupante que a escasos días de la instalación de la nueva legislatura sean más las dudas que las certezas sobre cómo funcionará el Congreso. Reiteramos en que se debe avanzar en una fórmula que, acatando las medidas de bioseguridad necesarias, brinde plenas garantías para el debate democrático.

A pesar de las ventajas que ha ofrecido la virtualidad para el funcionamiento del Congreso, la preservación del equilibrio entre las Ramas del Poder Público conlleva a que se ofrezcan las debidas garantías para todas las agrupaciones políticas, especialmente a las minorías y colectividades declaradas en oposición. Sin embargo, dicha garantías no pueden ser solo formales, sino se deben traducir en el fortalecimiento del debate y escrutinio público especialmente si se piensa en el control político que el Congreso está llamado a hacer en los estados de excepción.

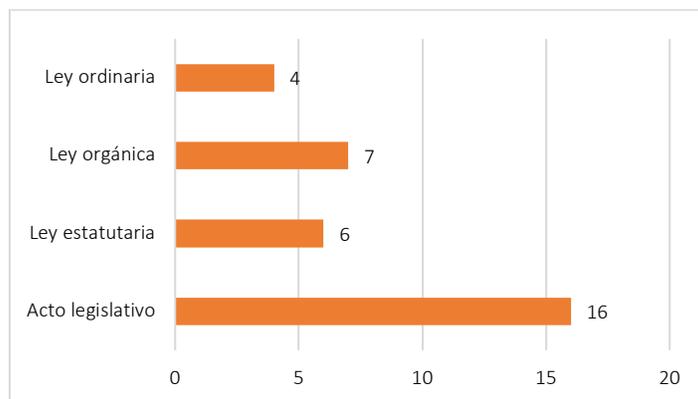
A continuación, la MOE presentará su balance sobre el ejercicio de tres (3) de las funciones que le competen al Congreso de la República, haciendo un llamado sobre su importancia y necesidad de fortalecimiento debido a las actuales condiciones en las que se encuentra el país.

I. Función legislativa y de reforma constitucional

a. *Agenda legislativa político electoral*

Del 20 de julio de 2019 al 20 de junio de 2020, en materia político electoral se presentaron dieciséis (16) proyectos de Acto Legislativo y diecisiete (17) proyectos de Ley. Todas las iniciativas normativas presentadas fueron de autoría de senadores y representantes a la cámara; ningún proyecto en materia político electoral fue radicado por el Gobierno Nacional.

Gráfica 1. Tipos de iniciativas presentadas en la Legislatura 2019-2020

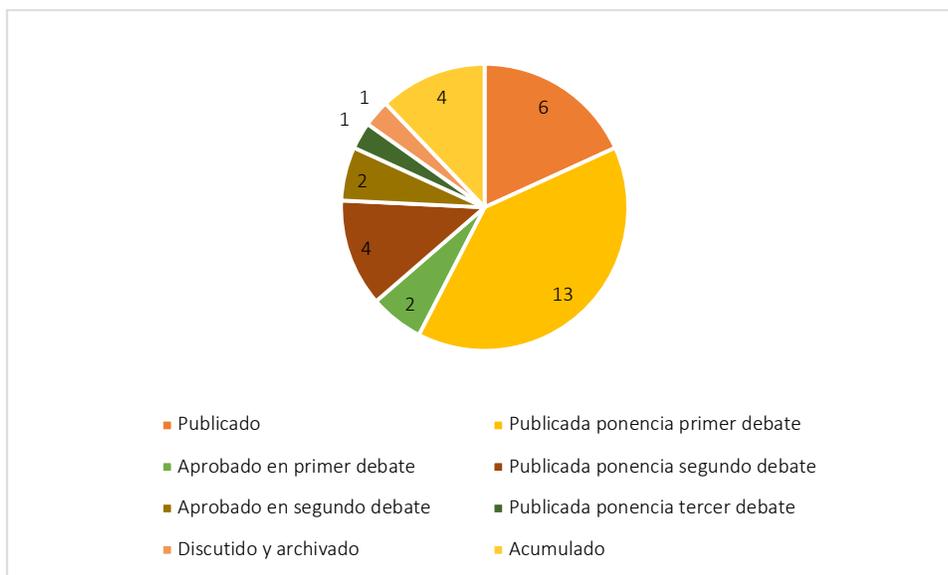


Entre los temas abordados por los proyectos de Ley y de Acto Legislativo se encuentran: modificación de requisitos y mecanismos de elección de altos funcionarios, medidas para garantizar la participación política de la mujer, limitaciones a los derechos políticos, composición y

funcionamiento de corporaciones públicas, juzgamiento de aforados, reforma política y electoral, mecanismos de participación ciudadana, moción de censura, régimen de partidos, y obligatoriedad del voto.

La mayoría de las iniciativas normativas en comento se radicaron en el primer periodo de sesiones de la legislatura, esto es, del 20 de julio al 16 de diciembre de 2019¹⁹. De los siete (7) proyectos que se radicaron en el segundo periodo de sesiones de la legislatura, cinco (5) hacían referencia a la reducción del Congreso de República o la modificación de su reglamento (Ley 5 de 1992) a propósito de la crisis generada por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Las otras dos (2) iniciativas buscaban crear nuevas normas en materia de inhabilidades para altos cargos y la participación política de servidores públicos.

Gráfica 2. Última actuación por iniciativa radicada en la Legislatura 2019 - 2020



Solo diez (10) de las treinta y tres (33) iniciativas radicadas fueron discutidas en primer debate en Comisión de la Cámara de Representantes o del Senado de la República. En la legislatura que se inicia el próximo 20 de julio de 2020, únicamente seguirán su trámite legislativo seis (6) proyecto de ley referentes a: la revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores, incompatibilidades de concejales, atribuciones de alcaldes locales y Juntas Administradoras Locales en Bogotá, violencia política contra las mujeres, financiación para la inclusión política de la mujer, y sesiones virtuales en el Congreso de la República. El resto de las iniciativas normativas presentadas por los congresistas se archivaron de acuerdo con la Ley 5 de 1992, por su falta de discusión y trámite, considerando que la emergencia afectó significativamente el trabajo legislativo del Congreso.

No.	Identificador	Tipo iniciativa	Tema	Estado
I	P.A.L. 02 de 2019S	Acto Legislativo	Elección altos cargos mediante concurso público	Archivado

¹⁹ Mediante el Decreto 2277 de 2019, el presidente de la República convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias desde el 17 de diciembre hasta el día 20 de diciembre de 2019.

2	P.L. 04 de 2019S	Proyecto de Ley Ordinaria	Medidas contra la violencia política que afecta a las mujeres	Continúa su trámite
3	P.A.L. 03 de 2019S	Acto Legislativo	Modificación iniciativa legislativa en materia presupuestal	Archivado
4	P.A.L. 04 de 2019S	Acto Legislativo	Salario congresistas	Archivado
5	P.A.L. 05 de 2019S	Acto Legislativo	Delitos políticos y conexos	Archivado
6	P.L. 011 de 2019C - P.L. 251 de 2019S	Proyecto de Ley Orgánica	Alcaldes Locales y JAL (Bogotá)	Continúa su trámite
7	P.L.E. 040 de 2019C	Proyecto de Ley Estatutaria	Medidas para la financiación en política para mujeres	Continúa su trámite
8	P.L. 046 de 2019C	Proyecto de Ley Ordinaria	Incompatibilidades y profesionalización de concejales	Continúa su trámite
9	P.A.L. 051 de 2019C	Acto Legislativo	Juzgamiento Aforados	Archivado
10	P.A.L. 06 de 2019S	Acto Legislativo	Reforma política y electoral	Archivado
11	P.L. 032 de 2019S	Proyecto de Ley Estatutaria	Juzgamiento Aforados	Archivado
12	P.L. 034 de 2019S	Proyecto de Ley Estatutaria	Reglamentación coaliciones	Archivado
13	P.A.L. 069 de 2019C	Acto Legislativo	Requisitos para los cargos de ministros y directores de Departamento Administrativo	Archivado
14	P.L.E. 052 de 2019S	Proyecto de Ley Estatutaria	Participación ciudadana en explotación de recursos no renovables	Archivado
15	P.A.L. 010 de 2019S	Acto Legislativo	Aplicación Silla vacía	Archivado

16	P.A.L. 107 de 2019C - P.A.L. 022 de 2019S	Acto Legislativo	Mecanismo de elección del Fiscal general de la Nación	Archivado
17	P.L.E. 116 de 2019C	Proyecto de Ley Estatutaria	Revocatoria de mandato	Continúa su trámite
18	P.L. 127 de 2019C	Proyecto de Ley Ordinaria	Bancadas regionales	Archivado en debate
19	P.A.L. 134 de 2019C	Acto Legislativo	Mecanismo de elección de alcaldes locales	Archivado
20	P.A.L. 019 de 2019S	Acto Legislativo	Limitación de los periodos de los cuerpos colegiados de elección directa	Archivado
21	P.A.L. 216 de 2019C	Acto Legislativo	Voto obligatorio	Archivado
22	P.A.L. 240 de 2019C	Acto Legislativo	Referendo contra decisiones de la Corte Constitucional	Archivado
23	P.L. 249 de 2019S	Proyecto de Ley Orgánica	Moción de censura	Archivado
24	P.A.L. 025 de 2019S	Acto Legislativo	Moción de censura	Archivado
25	P.L. 287 de 2019C	Proyecto de Ley Ordinaria	Participación política de servidores públicos	Archivado
26	P.L. 253 de 2019S	Proyecto de Ley Orgánica	Moción de censura	Proyecto con el que se acumula fue archivado Archivado
27	P.L. 321 de 2020C	Proyecto de Ley Estatutaria	Participación política de servidores públicos	Proyecto con el que se acumula fue archivado Archivado (P.L. 287 de 2019C)

28	P.A.L. 325 de 2020C	Acto Legislativo	Inhabilidades para ser Congresista, Presidente o Magistrado de la Corte Constitucional	Archivado
29	P.L. 327 de 2020C - P.L. 315 de 2020S	Proyecto de Ley Orgánica	Voto o sesiones virtuales para el Congreso de la República	Continúa su trámite
30	P.L. 328 de 2020C	Proyecto de Ley Orgánica	Voto o sesiones virtuales para el Congreso de la República	Proyecto con el que se acumula continúa su trámite Continúa su trámite (P.L. 327 de 2020C - P.L. 315 de 2020S)
31	P.L. 302 de 2020S	Proyecto de Ley Orgánica	Voto o sesiones virtuales para el Congreso de la República	Archivado
32	P.A.L. 333 de 2020C	Acto Legislativo	Reducción de las curules del Congreso de la República	Archivado
33	P.L. 358 de 2020C	Proyecto de Ley Orgánica	Uso de TIC's para la elección por el Congreso de altos funcionarios del Estado	Archivado

Tabla 2. Iniciativas legislativas político-electorales. Legislatura 2019 - 2020

Aunque los proyectos de ley que se seguirán discutiendo son iniciativas relevantes para el fortalecimiento de la democracia colombiana, especialmente las medidas que buscan generar condiciones de igualdad para la participación política de las mujeres, la MOE expresa su preocupación por la falta de trámite y discusión de una reforma política electoral que permita la ampliación de la democracia colombiana. Este año se cumplirán cuatro (4) años de la suscripción del Acuerdo Final de Paz sin que se hayan adoptado reformas estructurales que permitan una mayor autonomía, independencia, transparencia y modernización del sistema electoral colombiano, así como mayores garantías políticas que mejoren la calidad de la democracia colombiana. Lo anterior a pesar de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial - MEE y las diferentes iniciativas que se han radicado en el Legislativo en este sentido.

Esta legislatura que inicia es crucial para discutir unas nuevas reglas de juego que se puedan aplicar a las elecciones a la Presidencia y Congreso de la República en el 2022, y así mejorar, por ejemplo, la representatividad política de las regiones y de sectores de la sociedad marginados del escenario político.

b. Agenda legislativa en el marco de la emergencia COVID-19

Ante la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, la Constitución le otorga al Congreso de la República facultades adicionales a las que generalmente ejerce. Así, en el año siguiente a la declaratoria de emergencia podrá modificar, adicionar o derogar los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República en las materias que en tiempos de normalidad son de iniciativa del Gobierno Nacional. Es decir, los congresistas podrán presentar, discutir y aprobar leyes sobre temas en los que el Gobierno es el único facultado para someterlos al Congreso. Entre estos asuntos se encuentran, por ejemplo:

- ii) autorizaciones para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales;
- iii) organización del crédito público;
- iv) exenciones de impuestos, contribuciones o tasa nacionales;
- v) fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; entre otros²⁰.

Lo anterior no excluye la obligación del Congreso de discutir y analizar minuciosamente las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la emergencia, y en su caso, reformar o derogar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional teniendo en cuenta que, a pesar de la emergencia, sigue ejerciendo su función de hacer, interpretar, reformar y derogar leyes. En este orden de ideas, **la MOE realizó un monitoreo y seguimiento a la agenda legislativa de la emergencia generada por el COVID-19, desde dos perspectivas:**

- *Proyectos de ley que buscan modificar o derogar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional*

En la Cámara de Representantes y el Senado de la República se presentaron diez (10) proyectos de ley que buscaban la modificación de diez (10) decretos legislativos y tres (3) proyectos de ley que pretendían derogar tres (3) decretos legislativos adoptados por el Gobierno nacional en el marco de la declaratoria de emergencia. Ninguna de estas iniciativas fue discutida en primer debate, por lo que, salvo el retiro por su autor de uno de estos proyectos de ley, todos se encuentran archivados de conformidad con la Ley 5 de 1992. **Es preciso recordar que en con el fin de conjurar la crisis generada por la COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos, se han expedido al cierre de este informe un total de ciento quince (115) decretos legislativos por el Gobierno nacional²¹.**

- *Proyectos de ley motivados por el contexto actual que buscan de manera paralela al Gobierno implementar medidas para afrontar la emergencia*

En el Congreso de la República se han radicado iniciativas normativas que buscan, mediante la expedición de leyes, establecer medidas para hacer frente a la crisis que atraviesa el país por la COVID-19. Es por ello que en el último periodo de la legislatura se presentaron quince (15) proyectos, así: nueve (9) proyectos de ley ordinaria, cinco (5) proyectos de ley orgánica y un (1) proyecto de acto legislativo.

Entre los temas que se abordan con estas iniciativas normativas se encuentran: el establecimiento de un fondo de salvamento de prestadores de salud, la creación de un modelo de educación digital, la implementación de una renta básica, la extensión de plazos para la presentación y aprobación de planes de desarrollo, la desconexión en la relación

²⁰ El artículo 142 de la Ley 5 de 1992, establece de manera específica las temáticas respecto a las cuales se requiere la iniciativa del Gobierno nacional para que sean promulgadas o modificadas leyes al respecto.

²¹ De acuerdo con la información disponible en el sitio web de la Corte Constitucional. Corte a 16 de julio de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

laboral, la disponibilidad de tapabocas inclusivos, reformas al reglamento del Congreso y medidas en favor del personal de salud.

Las iniciativas relativas a los tres últimos temas señalados anteriormente seguirán su trámite en la próxima legislatura al haber sido discutidas y aprobadas en Comisión y/o Plenaria²². **No obstante, la mayoría de estos proyectos no llegaron a ser discutidos siquiera en primer debate, por lo que fueron archivados debido al cambio de legislatura.**

Para la MOE resulta absurdo que las medidas propuestas para atender el contexto de emergencia fueran archivadas precisamente por la imposibilidad de sesionar derivada de la emergencia.

II. Función de control político

La Corte Constitucional ha entendido que el control político que realiza el Congreso de la República en relación con el Gobierno y la administración tiene por objeto investigar, evaluar y realizar juicios de valor sobre las actuaciones y omisiones de las principales autoridades que ejercen funciones administrativas. Para tal efecto, el Congreso dispone de mecanismos como las citaciones de ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos, la solicitud de informes, e incluso la posibilidad ejercer la moción de censura²³.

En sus pronunciamientos también se ha referido a que el Congreso puede realizar un control público. Este es un instrumento que permite garantizar que las comisiones constitucionales permanentes accedan a la información que requieran para el ejercicio de sus funciones mediante las declaraciones, orales o escritas, de cualquier persona natural o jurídica. El control público se focaliza en una posibilidad de emplazamiento “*a cualquier persona, natural o jurídica*”, con miras a que rinda declaraciones sobre hechos relacionados directamente con el ejercicio de las funciones que de ordinario cumplen las comisiones permanentes de cada una de las cámaras, obteniendo por esa vía información que cualifique la función parlamentaria²⁴.

La MOE valora que se hayan adelantado sesiones informales por parte de las diferentes comisiones constitucionales y legales, como un mecanismo preparatorio de su trabajo ante la falta de convocatoria a las sesiones ordinarias, ya fuera de manera virtual o presencial. En algunas de las sesiones informales que se llevaron a cabo, se contó con la presencia de ministros, superintendentes y otros funcionarios que explicaron las diferentes medidas que se han adoptado ante la emergencia. Estos espacios además le permitieron dialogar a los congresistas sobre los diferentes asuntos relacionados con el manejo de la crisis de la COVID-19, tales como: alternativas de trabajo del Congreso, ayudas y subsidios ofrecidos a la población más vulnerable, prestación de los servicios públicos, aumento de la violencia intrafamiliar, medidas adoptadas en el sector salud, condiciones laborales de los profesionales de la salud, entre otros.

Aunque fueron numerosas las citaciones a debate de control político, una vez se convocaron las sesiones virtuales, para la MOE es preocupante que en la mayoría de los casos estos debates se hayan desnaturalizado. En la práctica, el control realizado por el Congreso no fue un control político sino público, pues en estos espacios el Gobierno únicamente terminó rindiendo cuentas de sus

²² Originalmente se presentaron cinco (5) proyectos de ley sobre estos tres (3) temas. Sin embargo, debido a su similitud, en dos (2) casos los proyectos fueron acumulados.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-432 de 2017.

²⁴ Corte Constitucional, Auto 543 de 2016.

actuaciones, en el marco de la emergencia declarada, sin que el Congreso avanzara en una evaluación y valoración de la gestión realizada por la administración, indispensable para la realización del control político. Así, es necesario que se garantice que con independencia de la modalidad de las sesiones que se adopte, se pueda ejercer un adecuado control político por parte del Legislativo que permita una efectiva participación y deliberación, más allá de la formalidad.

Por otro lado, valga recordar que la declaración de emergencia económica, social y ecológica le impone al Gobierno el deber de enviar al Congreso un informe motivado sobre las causas de dicho acto y las medidas que ha adoptado para conjurar la crisis. El Congreso debe examinar el informe en un plazo de hasta treinta (30) días para pronunciarse sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

En relación con la primera declaratoria de emergencia el informe fue enviado al Congreso de la República el 30 de abril de 2020, casi dos (2) semanas después de que dicha declaratoria perdiera vigencia²⁵. Hasta el cierre de este informe la MOE no tiene conocimiento de que el Gobierno haya presentado al Congreso el informe sobre la segunda declaratoria de emergencia, aunque esta hubiera perdido vigencia hace más de un (1) mes.

Es cierto que ni la Constitución ni la Ley 137 de 1994, establecen parámetros específicos para la presentación del informe a cargo del Gobierno, en términos de oportunidad y rigurosidad. No obstante, en el marco de la colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público y el ejercicio de las atribuciones encomendadas a cada una de ellas, la MOE considera necesario que tanto el Gobierno nacional presente al Congreso de la República toda la información que permita examinar y valorar las medidas implementadas, como que éste ejerza su función legislativa y de control político democrático a plenitud, especialmente en casos en los que se han expedido un número considerable de normas con rango legal.

Ahora bien, una vez el informe fue presentado al Congreso, cada una de las Cámaras inició su estudio con la designación para cada caso de comisiones accidentales que presentarían su concepto ante la respectiva plenaria. El 16 de junio de 2020, la Plenaria de la Cámara de Representantes se pronunció sobre el informe presentado considerando que las medidas del Gobierno eran convenientes y oportunas. Sin embargo, en la plenaria del Senado solo hasta el viernes 19 de junio de 2020, a un día de la finalización de la legislatura, se incluyó en el orden del día la discusión del informe del Gobierno. Dicha discusión solo se llevó a cabo en esa sesión supeditando su finalización a la necesidad de discutir y votar proyectos de ley.

El 20 de junio de 2020 senadores pertenecientes a diferentes bancadas que se han declarado de gobierno, independientes y de oposición suscribieron una constancia en la que alertaron sobre tres (3) asuntos: i) la falta de asistencia de funcionarios del Gobierno para que explicaran las medidas adoptadas; ii) la negativa para conceder el uso de la palabra a senadores que se encontraban inscritos para intervenir; y iii) la inexistencia de un pronunciamiento expreso por parte del Senado de la República de la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas por el Gobierno²⁶.

Más allá de las posturas que las distintas bancadas pudieran tomar frente al informe, lo anterior pone de presente la necesidad de adoptar las medidas adecuadas para garantizar que las Cámaras del Congreso cuenten con la posibilidad de ejercer un control político efectivo.

²⁵ El informe está identificado con el No. OFI2020-12438-DMI-1000 y se encuentra fechado con el 30 de abril de 2020.

²⁶ Constanza radicada en la plenaria del Senado el 20 de junio de 2020.

Teniendo en cuenta que el Gobierno debe someter al Congreso un informe sobre la segunda declaratoria de emergencia, para la MOE es fundamental que la discusión que se haga del mismo sea de manera amplia y suficiente, y se pueda contar con un pronunciamiento expreso por parte de cada una de las Cámaras sobre el examen realizado, pues de lo contrario la función de control se tornaría nugatoria.